



# La Dévolution en Grande-Bretagne: contribution à la réflexion sur l'autonomie institutionnelle

Frédérique Roux

## ► To cite this version:

Frédérique Roux. La Dévolution en Grande-Bretagne: contribution à la réflexion sur l'autonomie institutionnelle. Droit. Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2007. Français. NNT: 2007CLF10302 . tel-00717710

**HAL Id: tel-00717710**

**<https://theses.hal.science/tel-00717710>**

Submitted on 13 Jul 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Faculté de Droit et de Science Politique  
Université d'Auvergne – Clermont I

Frédérique ROUX

# **La dévolution en Grande-Bretagne**

*Contribution à la réflexion  
sur l'autonomie institutionnelle*

## **THÈSE Doctorat en droit public**

Sous la direction de Monsieur le Professeur Jean-Pierre MASSIAS,  
*Professeur agrégé de Droit Public*

### **Membres du JURY :**

Monsieur le Professeur Jean GICQUEL - rapporteur  
Madame le Professeur Anne LEVADE - rapporteur  
Monsieur le Professeur Claude DEVES - président

Présentée à Clermont-Ferrand le 3 décembre 2007

---

*La Faculté de Droit et de Science Politique de Clermont-Ferrand n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à son auteur.*

---

*« Le premier acte de la connaissance, c'est sans doute la prise de conscience, l'évaluation, de ce que l'on ne connaît pas »*

**Michel BEAUD**  
**« L'art de la thèse »**



## Remerciements

Je tiens à remercier en tout premier lieu le professeur Jean-Pierre MASSIAS qui a dirigé cette thèse dans la continuité de mon mémoire de DEA. Tout au long de ces années, il a su orienter mes recherches au bon moment et a su me conseiller tout en me laissant travailler librement. Merci pour son soutien précieux et indéfectible.

Merci également au Professeur Hector MACQUEEN, doyen de la Faculté de droit d'Edimbourg et au Professeur Richard WYN JONES de l'Université d'Aberystwyth qui ont facilité et enrichi mes séjours de recherche en Ecosse et au pays de Galles.

Je remercie aussi mes parents, ma sœur et ma grand-mère, présents et patients depuis le début. Merci à Christophe qui m'a rejoint dans cette aventure et a été depuis à mes côtés. Enfin, merci à toutes celles et ceux présents de près ou de loin pendant ces années.



# **SOMMAIRE**

## **INTRODUCTION GENERALE**

### **PREMIERE PARTIE : La Dévolution : Modernisation du Droit Constitutionnel Britannique**

**CHAPITRE 1** : L'évolution du droit constitutionnel institutionnel : une nouvelle organisation centre / périphérie

**CHAPITRE 2** : L'évolution du droit constitutionnel matériel : de nouvelles relations politiques et juridiques

### **DEUXIEME PARTIE : La Dévolution : Métamorphose de l'Etat britannique**

**CHAPITRE 1** : La répartition de compétences issues des statuts régionaux

**CHAPITRE 2** : Une restructuration de l'Etat britannique : vers l'Etat « régionalisé »

## **CONCLUSION GENERALE**

**TABLE DES MATIERES**

**ANNEXES**

**BIBLIOGRAPHIE**

**INDEX**





## Principales abréviations utilisées

AMS :	<i>Additional Member System</i> ou système du membre additionnel
ARE :	Assemblée des <b>R</b> égions d'Europe
BIC :	<i>British-Irish Council</i>
CEE :	Communauté Economique Européenne
CEDH :	Convention Européenne des <b>D</b> roits de l' <b>H</b> omme
CJCE :	Cour de <b>J</b> ustice des Communautés Européennes
DETR :	<i>Department for Environment, Transport and the Regions</i> ou Ministère de l'Environnement, du Transport et des Régions
FEDER :	Fonds Européen de <b>D</b> éveloppement <b>R</b> égional
FPTP :	Système du « <b>F</b> irst <b>P</b> ast the <b>P</b> ost »
FSE :	Fonds Social Européen
GLA :	<i>Greater London Authority</i> - Autorité du Grand Londres
GO :	<i>Government Office</i> - Bureau du Gouvernement
GWA :	<i>Government of Wales Act</i>
HC :	<i>House of Commons</i> - Chambre des Communes
HL :	<i>House of Lords</i> - Chambre des Lords
HRA :	<i>Human Rights Act</i>
JCPC :	<i>Judicial Committee of the Privy Council</i> - Comité Judiciaire du Conseil Privé
JMC :	<i>Joint Ministerial Committee</i> - Comité Ministériel Joint
MP :	<i>Member of Parliament</i> - Membre du Parlement britannique
MSP :	<i>Member of the Scottish Parliament</i> - Membre du Parlement écossais
MU :	<i>Memorandum of Understanding</i> - Protocole d'Accord
NAAG :	<i>National Assembly Advisory Group</i> - Groupe de Conseil de l'Assemblée Nationale Galloise
NHS :	<i>National Health Service</i>
PIB :	<b>P</b> roduit <b>I</b> ntérieur <b>B</b> rut
PNB :	<b>P</b> roduit <b>N</b> ational <b>B</b> rut
RDA :	<i>Regional Development Agency</i>
RegLeg :	<b>R</b> égions européennes dotées du pouvoir <b>l</b> égislatif
MSP :	<i>Member of the Scottish Parliament</i> - Membre du parlement écossais
SNP :	<i>Scottish National Party</i>
SSP :	<i>Scottish Socialist Party</i>
TUE :	Traité sur l'Union Européenne ou Traité de Maastricht
UE :	<b>U</b> nion <b>E</b> uropéenne



**INTRODUCTION**

**GENERALE**



« La dévolution n'est pas la fin. Ce n'est pas même le commencement de la fin. C'est la fin du commencement de la décentralisation »<sup>1</sup>. John REID\*

La dévolution<sup>2</sup>, processus constitutionnel initié par le gouvernement de Tony BLAIR\*, en 1997, a profondément changé le visage de la Grande-Bretagne<sup>3</sup>. Cette réforme a transformé radicalement les relations de l'Etat britannique avec ses entités nationales, le pays de Galles et l'Ecosse.

**UNE PREMIERE DEFINITION.** Dans sa définition la plus élémentaire, la dévolution est, en droit constitutionnel britannique, le transfert de pouvoirs, de compétences de l'Etat central (ou d'une autorité politique supérieure), vers ses périphéries locales<sup>4</sup>. La dévolution est plus qu'une décentralisation au sens où nous l'entendons en droit français, c'est-à-dire pour reprendre la définition du professeur GICQUEL : « une délégation de certaines attributions administratives du pouvoir central au pouvoir local, au bénéfice de représentants élus par les citoyens concernés ». Cette vision qui n'admet qu'une délégation de pouvoirs administratifs est en effet à enrichir d'une décentralisation plus avancée, impliquant un transfert des pouvoirs détenus par l'exécutif central et les institutions parlementaires à Londres vers des institutions régionales, et notamment le pouvoir législatif, toutefois « sans aucune renonciation de souveraineté de la part du Royaume-Uni<sup>5</sup> ». Comme le déclare Tony BLAIR\*, le processus de dévolution doit servir à renforcer l'Etat plutôt que de mener à sa désintégration :

« La dévolution est une partie nécessaire pour garder la Grande-Bretagne ensemble. Le

---

<sup>1</sup> John REID, ancien secrétaire d'Etat aux affaires écossaises, *Devolution – a partnership of parliament's*, 19 juillet 1999.

Le « \* » renvoie à la prosopographie située en fin de thèse, page 807.

<sup>2</sup> Nous tenons à préciser au futur lecteur que nous avons délibérément pris le parti de ne pas traduire le terme anglais « devolution ». Il se trouve que la langue française connaît également le terme dévolution signifiant pour reprendre la définition du Petit Larousse : « l'attribution, la transmission d'un bien, d'un droit d'une personne à une autre ». Mais le terme de dévolution fait également référence historiquement à la Guerre de Dévolution\* entre 1667 et 1668 qui opposa la France à l'Espagne. Notre choix de ne pas le traduire et d'introduire un autre aspect constitutionnel à la définition veut en partie à son utilisation facile et permet de particulariser le modèle de décentralisation britannique et de ne pas le « perturber » par nos références « administratives » françaises.

\* A la mort de Philippe IV d'Espagne, Louis XIV réclama les Pays-Bas (Flandres et Luxembourg) au nom de sa femme, Marie-Thérèse d'Autriche, fille du roi défunt. N'obtenant pas satisfaction, il prendra par la force la Flandre et la Franche-Comté.

<sup>3</sup> Les termes « Royaume-Uni », « Grande-Bretagne » voire « Angleterre » sont souvent utilisés comme synonymes. Or pour être précis, le terme de Royaume-Uni désigne l'ensemble des territoires du royaume tandis que la Grande-Bretagne désigne l'île composée de l'Angleterre, du pays de Galles et de l'Ecosse. L'Angleterre et le pays de Galles sont réunis depuis 1536 ; les Couronnes d'Angleterre et d'Ecosse, depuis l'acte d'Union de 1707 qui a fondé le royaume de Grande-Bretagne. À partir de 1801, après l'Union de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, le royaume a été appelé officiellement Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, jusqu'à l'indépendance de la république d'Irlande, en 1922 où il devient Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Cette précision faite, dans le cours de cette thèse, les noms « Grande-Bretagne » et « Royaume-Uni » seront malgré tout considérés comme équivalents et indifféremment employés.

<sup>4</sup> Dictionary of Law, Peter Collins Publishing, 1993

<sup>5</sup> KILBRANDON Report, London, 1973, Cmnd. 5460.

programme progressif de réforme constitutionnelle de ce gouvernement est maintenant en train de nous déplacer d'une Grande-Bretagne centralisée où le pouvoir s'écoulait du haut vers le bas à un Etat dévolu et plural<sup>6</sup> ».

Concrètement, la dévolution entraîne le transfert de pouvoirs à une assemblée politique pour la gestion des affaires intérieures, et peut être comparée, dans cette mesure, à l'autonomie régionale telle qu'elle se rencontre en Italie et en Espagne. Mais elle ne se définit comme une régionalisation que par analogie avec des expériences étrangères, comme nous l'admettrons ici. La notion de région a été utilisée au Royaume-Uni dans des sens différents liés aux politiques de développement régional<sup>7</sup>. De plus, les motivations historiques, culturelles ou politiques comme les constructions de l'architecture territoriale et la répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales ne sont pas les mêmes dans les différents pays qui nous entourent (Belgique, Allemagne, Italie, Espagne).

La dévolution est une réforme constitutionnelle radicale, créant une forme de gouvernement jusque là inconnue au Royaume-Uni, excepté pour l'expérience limitée en Irlande du Nord entre 1921 et 1972. C'est en effet la reconnaissance des entités nationales comme ayant le droit de participer de manière autonome à l'exercice du pouvoir. La dévolution établit donc de nouvelles relations constitutionnelles entre les différentes parties composant le Royaume-Uni, des relations familières dans les Etats fédéraux, mais totalement nouvelles en Grande-Bretagne, à l'exception de l'expérience nord irlandaise qui fait figure, comme nous allons le voir, de singularité constitutionnelle dans les accords de dévolution.

**1. LA QUESTION IRLANDAISE : POINT DE DEPART HISTORIQUE.** La question irlandaise doit être mentionnée car elle est historiquement à l'origine des mouvements nationalistes écossais et gallois et peut être ainsi vue comme précurseur et pionnière. Car si la doctrine constitutionnelle et politique britannique désigne aujourd'hui couramment ces réformes territoriales par le mot « dévolution<sup>8</sup> », l'idée de dévolution est apparue à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle avec le mouvement indépendantiste irlandais, auquel on tenta de répondre par un régime d'autonomie interne appelé *Home Rule*. C'est en effet sous le premier gouvernement libéral de GLADSTONE\* en 1868 que naquit le mouvement pour le *Home Rule* qui provoquera non seulement la rup-

---

<sup>6</sup> Disponible sur <http://www.labour.org.uk/lp/new/labour/docs/pmspeeches/tbcentenaryspeech270200.txt>

<sup>7</sup> Le Royaume-Uni n'étant pas une fédération, il n'est pas possible de recourir à des termes tels que «Etat» (comme aux États-Unis), «province» (comme au Canada et en Afrique du Sud) ou «canton» (comme en Suisse). Le Royaume-Uni n'a pas non plus retenu les expressions telles que «région autonome» (comme en Italie) ou «communauté autonome» (comme en Espagne). L'expression « institutions dévolues » sera donc employée régulièrement dans cette thèse pour identifier les nouvelles institutions créées par la réforme de 1997 : le parlement écossais et l'Assemblée Nationale galloise. Le Royaume-Uni utilise également les termes de *local authorities* («autorités locales») et *local government* («gouvernement local») pour désigner les «administrations déléguées» ou les gouvernements locaux, ainsi que le mot nation («nation») pour dénommer la population de chacune des «régions déléguées».

<sup>8</sup> Nous pouvons en effet regrouper derrière le terme de « dévolution » les différentes tentatives de décentralisation politique du pouvoir connues successivement comme « Home Rule », « Self-government ».

ture de l'Union entre l'Angleterre et l'Irlande mais le début de la cristallisation de l'Ulster. En 1870 se constitua à Dublin une association favorable<sup>9</sup> à l'obtention d'un statut d'autonomie interne pour l'Irlande, qui selon ce projet, aurait une double représentation parlementaire : l'une à Westminster pour les affaires impériales comme la politique extérieure, l'autre à Dublin pour les affaires locales. C'était une solution de compromis, permettant de maintenir le cadre même du Royaume-Uni, et rejetant toute idée de séparation. Cette idée fera des émules en Ecosse<sup>10</sup> et au pays de Galles qui verront la création de leur propre association pour le *Home Rule*.

Le projet de William GLADSTONE « *Home Rule all around*<sup>11</sup> », envisageant les nations irlandaise, écossaise et galloise dotées d'un parlement autonome à l'exception de certaines matières réservées au parlement de Westminster comme les affaires étrangères et le système fiscal central, va trouver un écho favorable au pays de Galles et en Ecosse. A l'instar des projets de loi pour l'autonomie irlandaise<sup>12</sup>, le gouvernement libéral présente des projets de loi prévoyant l'autonomie pour l'Ecosse et le pays de Galles. Entre 1889 et 1914 pas moins de quinze propositions de lois écossaises seront faites aux Communes à ce sujet mais aucun ne passera la deuxième lecture aux Communes<sup>13</sup>. Les débats s'éternisèrent autour du *Government of Scotland Bill* de 1913 et le projet sera abandonné, comme le projet irlandais, avec la première guerre mondiale. Au pays de Galles, à partir de 1910, le mouvement va trouver un second souffle avec le député libéral Edward THOMAS.<sup>14</sup> Mais le projet de loi sur l'autonomie du pays de Galles qu'il dépose à la chambre des communes en mars 1914 - *Government of Wales Bill*<sup>15</sup>, est accueilli dans l'indifférence générale, la première guerre mondiale enterrant le projet, et seuls neuf députés gallois et deux écossais le soutiennent. Cette période va marquer une transition politique « en douceur » qui va laisser la place aux travaillistes. Les libéraux vont en effet commencer au début du XX<sup>ème</sup> siècle à perdre le soutien de la classe ou-

---

<sup>9</sup> Charles PARNELL\*, son dirigeant, obtint de GLADSTONE de nombreuses concessions dont le fameux *Land Act* de 1881, la seconde réforme agraire.

<sup>10</sup> La *Scottish Home Rule Association* (SHRA) et Cymru Fydd League sont créées en 1886 sur le modèle irlandais. En 1900, les libéraux écossais créeront la Société des Jeunes écossais (*Young Scots Society*) qui rejoindra la SHRA.

<sup>11</sup> William GLADSTONE emploie pour la première fois cette expression en 1879 lors de la campagne électorale à Midlothian. Il propose une autonomie interne et généralisée (*Home-rule all around*), comprenant des parlements pour l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande permettant « la reconnaissance des qualités distinctes des parts séparées des grandes régions ». W.E. GLADSTONE, discours à Swansea, 4 juin 1887.

Ce projet « fédéral » sera présenté par Earl RUSSELL en 1872 et gagnera suffisamment de soutien pour être présenté en 1912 comme la *Government of Ireland and House of Commons (Devolution and Business) Bill*.

<sup>12</sup> Les deux premières tentatives législatives pour faire adopter l'autonomie en Irlande en 1886 et 1893 vont échouer. La troisième tentative a lieu en 1912 mais doit être repoussée avec la première Guerre Mondiale. Il faudra attendre 1920 et le *Government of Ireland Act*.

<sup>13</sup> Huit projets de lois seront acceptés sur le principe devant la Chambre des Communes mais aucun ne passera l'étape du comité.

<sup>14</sup> Parlementaire pour le Denbighshire, et natif de la circonscription galloise de Pontypridd.

<sup>15</sup> Le projet de loi prévoyait un parlement gallois, un exécutif et une division galloise au sein de la *High Court*.



vière, et ce malgré la création d'un parti libéral gallois<sup>16</sup>. Tout projet d'autonomie politique semble donc être enterré avec la chute des libéraux au profit d'une politique centralisatrice.

Toutefois, l'Ecosse, profitant de la vague autonomiste, va bénéficier d'un aménagement contractuel de ses relations, tendant à lui accorder une décentralisation administrative. Les écossais obtiennent la création d'institutions gouvernementales et parlementaires spécifiques avec la création en 1885 du *Scotland Office* et en 1892 du Secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, suivis de près par la formation à la Chambre des Communes d'un *Scottish Grand Committee* en 1894<sup>17</sup>. Quant au pays de Galles, la création du ministère du pays de Galles (*Welsh Office*) n'est rendue nécessaire qu'en 1964 pour « la commodité administrative et une plus grande reconnaissance de la nation galloise » selon les termes d'Harold WILSON\*, alors premier ministre travailliste<sup>18</sup>. Mais bien que les gallois ne bénéficient pas des mêmes aménagements administratifs et institutionnels avant la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, ils trouveront dans le parti travailliste l'expression d'un « socialisme »<sup>19</sup> gallois et donc d'une certaine spécificité identitaire qui contribuera à lier fortement le pays de Galles au reste du Royaume-Uni.

2. Pour en revenir à l'Irlande et à son influence, plusieurs points différencient son étude et la rendent particulière au regard des modèles de dévolution en Ecosse et au pays de Galles ; cette différenciation est d'ailleurs reconnue par les acteurs politiques<sup>20</sup>.

Tout d'abord, notre étude porte sur la Grande Bretagne autrement dit l'Union des Royaumes d'Angleterre et du pays de Galles avec l'Ecosse aux lendemains de l'Acte d'Union de 1707.

---

<sup>16</sup> Les libéraux sont les premiers à mettre en place une structure locale galloise, ils créent tout d'abord la fédération libérale du Nord, puis du Sud du pays de Galles en 1886 et 1887 qui deviendra le Parti Libéral Gallois en 1897.

<sup>17</sup> Le ministère de l'Ecosse, *Scottish Office*, est créé en 1885 et localisé à Edimbourg en 1939. Le poste de secrétaire d'état aux affaires écossaises ou ministre écossais est créé en 1892. Il représente les intérêts écossais au sein du cabinet britannique mais ne possède aucune compétence légitime ni démocratique si ce n'est de relayer la volonté gouvernementale. Le Grand Comité écossais (*Scottish Grand Committee*) est composé de tous les députés écossais ainsi que quinze autres et chargés d'examiner les projets de loi concernant l'Ecosse.

<sup>18</sup> Pourtant parallèlement à la demande écossaise, dès 1892, un *National Institutions (Wales) Act* est présenté au parlement. Il demandait la création d'un poste de *Secretary of State* et d'un national *Council for Wales*. Il fut rejeté.

<sup>19</sup> Ce « socialisme » est représenté alors par la clause IV des statuts du parti qui a pour but d'

« assurer aux travailleurs manuels ou intellectuels la jouissance complète du produit de leur travail et la distribution la plus équitable qui soit de ce produit *sur la base de la propriété collective des moyens de production, de distribution et d'échange*, et du meilleur système possible d'administration et de contrôle par le peuple de tous les secteurs industriels et de service ».

Tony BLAIR obtient neuf mois après son accession à la tête du parti, la révision de la clause. Cette nouvelle version est adoptée lors d'un congrès extraordinaire d'une journée, le 29 avril 1995, à 65 % des votants. Elle est désormais rédigée :

« Le parti travailliste est un parti socialiste démocratique. Il croit que par la force de notre effort commun nous achevons plus que nous achevons seul, afin de créer pour chacun de nous les moyens de réaliser notre vrai potentiel et pour nous tous une communauté dans lequel le pouvoir, le bien-être et l'opportunité sont entre les mains de beaucoup et pas de quelques uns. Où les droits que nous apprécions les devoirs que nous possédons. Et où nous vivons ensemble, librement, dans un esprit de solidarité, de tolérance et de respect ».

<sup>20</sup> Il est intéressant de savoir que la question irlandaise a toujours été différenciée dans les différents projets d'autonomie proposés depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle. La question de l'autonomie irlandaise sera par exemple écartée de l'étude de la Commission KILBRANDON en 1969 pour ne concerner que l'Ecosse, le pays de Galles et l'Angleterre.

L'Irlande, rappelons-le, n'intégrera le Royaume-Uni qu'un siècle plus tard avec l'adoption de la loi d'union appelée *Act of Union (Ireland) 1800*, qui crée le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande<sup>21</sup>. La République d'Irlande sera quant à elle proclamée en 1920<sup>22</sup>.

Ensuite, la question irlandaise, preuve s'il en est de la littérature nombreuse, même outre manche, a cette particularité de concerner une question de partition, de division du territoire, commencée en 1921<sup>23</sup>. La nation irlandaise fut en effet divisée sur son territoire. Après la sécession de 1922, le sud de l'Irlande est devenu l'État libre d'Irlande et a adopté le nom de République d'Irlande en 1937<sup>24</sup>. Le Royaume-Uni a reconnu officiellement son statut de république indépendante par le *Ireland Act 1949*. L'Irlande du Nord fait encore partie de ce qui était devenu, en 1922<sup>25</sup>, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et a été dirigée par un gouvernement dévolu de 1921 à 1972, lorsque des troubles civils<sup>26</sup> ont à nouveau conduit au gouvernement direct de Westminster.

---

<sup>21</sup> Les Celtes s'installent dans l'île au IV<sup>ème</sup> siècle avant notre ère. L'Irlande se partage alors en cinq royaumes : l'Ulster, le Connacht, le Leinster du Sud, le Leinster du Nord et le Munster. Les invasions scandinaves, qui ravagèrent l'île au IX<sup>ème</sup> et X<sup>ème</sup> siècles, furent endiguées en 1014. Les rois du Leinster et du Connacht, en dispute, firent appel en 1171 au roi d'Angleterre, Henri II ; ce fut le début de la conquête anglo-normande. Un traité fut signé à Windsor (1175) ; il faisait du roi d'Angleterre le seigneur de l'île ; les fœdaux anglais s'installèrent brutalement et définitivement en Irlande.

<sup>22</sup> La loi de 1920 sur le Gouvernement de l'Irlande (*Government of Ireland Act 1920*) prévoyait des parlements dévolus distincts à Belfast et à Dublin, mais elle a été mise en oeuvre seulement dans la région Nord.

<sup>23</sup> Un soulèvement des Irlandais fut écrasé en 1916, mais ce mouvement dominait la vie politique de l'île et les anglais avec Lloyd GEORGE finirent par accorder l'indépendance à l'Irlande le 6 décembre 1921.

Le jour du Lundi de Pâques (24 avril 1916) se produit une insurrection armée déclenchée à Dublin menée par l'*Irish Citizen Army* (ICA : Armée Citoyenne Irlandaise, créée par James CONNOLLY suite aux grèves de 1913) et les Volontaires Irlandais (*Irish Volunteers* : sorte de façade visible de la Fraternité Républicaine Irlandaise dirigée par Eoin MCNEILL). Ceux-ci prennent d'assaut le *General Post Office* de Dublin où ils proclament la République Irlandaise au nom d'un Gouvernement Provisoire. Après plusieurs jours d'un combat impitoyable, l'insurrection pratiquement limitée à Dublin est écrasée. Les principaux dirigeants de l'insurrection, dont James CONNOLLY sont arrêtés.

<sup>24</sup> En 1937, la Constitution de l'Etat libre est votée. L'Etat prend le nom gaélique d'Eire (ou Eirinn). La Constitution est principalement le fruit du travail de Eamon DE VALERA et de John Charles MCQUAID, archevêque de Dublin de 1940 à 1971. Elle est profondément marquée par les valeurs catholiques. Le préambule stipule :

*"In the name of the Most Holy Trinity, from whom is all authority and to Whom, as our final end, all actions both of men and States must be referred, We, the People of Eire, Humbly acknowledging all our obligations to our divine Lord, Jesus Christ, (...) Do hereby adopt, enact, and give to ourselves this Constitution."*

L'aspiration à l'unité et l'indépendance de toute l'Irlande est rappelée formellement :

Article 2 : Le territoire national de l'Eire est l'île entière.

Article 3 : Provisoirement, les lois du Dail ne s'appliquent qu'aux 26 comtés du Sud.

<sup>25</sup> 1922 a marqué le début d'une période de « tranquillité constitutionnelle ». C'est la période de « l'Etat solide » qui s'achèvera avec les commissions REDCLIFFE-MAUD et KILBRANDON, établies pour examiner les institutions gouvernementales et les arrangements constitutionnels de l'Union. Source : Richard ROSE, *From Steady State to the Fluid State : the Unity of the United Kingdom today*, Strathclyde Paper 26, University of Strathclyde, 1978.

<sup>26</sup> En 1969, une guerre civile éclate dans la ville nommée Derry par les nationalistes et Londonderry par les unionistes. L'émeute éclate dans le quartier catholique de Bogside en août et dégénère en bataille sanglante. Le Gouvernement anglais décide d'envoyer des troupes pour séparer les belligérants. Ces troupes y sont encore aujourd'hui. Le 9 août 1971, 300 personnes soupçonnées de sympathie nationaliste sont arrêtées et emprisonnées sans jugement. De 1969 à 1972, le quartier de Bogside est inaccessible aux forces loyalistes et constitue sous la protection de l'IRA, le « *Free Derry* ». Le 31 janvier 1972, 14 manifestants pacifiques sont tués par un détachement de l'armée anglaise, connu comme le « *Bloody Sunday* ». Le 24 mars 1972, le gouvernement anglais décide d'administrer directement la province et annule tous les pouvoirs du parlement.

De plus, le processus de dévolution ne peut être dissocié du processus de pourparlers<sup>27</sup> entre les parties concernant l'avenir de la province. Ces pourparlers ne se sont pas achevés en avril 1998 avec les Accords de Belfast<sup>28</sup>, dit «Accords du Vendredi Saint». Huit ans après, l'assemblée nord irlandaise issue des élections du 7 mars 2007<sup>29</sup> a dégagé l'impossible coalition avec le Sinn Féin de Gerry ADAMS\* et le Révérend Ian PAISLEY\* à la tête des unionistes orangistes<sup>30</sup>. Cependant, un énième rebondissement voit aujourd'hui rouvert le parlement nord-irlandais le 8 mai 2007 et marque le début d'une nouvelle ère politique. En comparaison il n'y a pas d'équivalent pour l'Ecosse et le pays de Galles où les institutions dévolues fonctionnent depuis huit ans. Les rapports entre les différents gouvernements britanniques et l'Irlande ont toujours été des rapports orageux entretenus, faisant entrer la question de la violence armée et de la religion dans le conflit. Les problèmes de religion<sup>31</sup> et de violence justifient la partition de l'Irlande et enveniment la situation, et c'est la partition qui permet de les utiliser comme moyen du maintien de la domination. A l'inverse, l'Ecosse et le pays de galles, ont des rapports pacifiés voire privilégiés avec le Centre.

Enfin, il faut mentionner la situation politique différente et particulière par rapport à l'Ecosse et au pays de Galles. En Irlande du Nord, le parti travailliste, comme les autres partis politiques britanniques, est un spectateur de la lutte entre les forces politiques locales, dont les deux principaux acteurs sont le Sinn Féin et les orangistes<sup>32</sup>. Il ne s'agit pas de nier l'importance de

---

<sup>27</sup> Il semblerait que les bases d'un accord pour un règlement de l'avenir politique de l'Irlande du Nord aient finalement été posées le vendredi 13 octobre 2006, dernier jour des pourparlers « de la dernière chance » organisés dans la ville de Saint Andrews, en Ecosse

Source : Le Monde, *Irlande du Nord : bases d'un accord proposé aux unionistes et aux républicains*, 13.10.06

<sup>28</sup> Aux termes duquel les gouvernements britanniques et irlandais reconnaissent à la population d'Irlande du Nord le **droit légitime de décider librement de son statut futur**, que ce soit le maintien de l'union avec la Grande-Bretagne ou une Irlande unie souveraine.

<sup>29</sup> Le Parti unioniste démocratique (DUP) de M. PAISLEY et le Sinn Féin sont les deux partis arrivés en tête aux élections législatives régionales du 7 mars 2007, avec respectivement 36 et 28 des 108 sièges de l'Assemblée nord-irlandaise.

<sup>30</sup> Les accords de 1998, malgré des élections au parlement irlandais récentes, n'avaient pas permis la réouverture du parlement depuis sa suspension en juillet 2000. La dévolution a été suspendue à deux nouvelles reprises, le 10 août et le 21 septembre 2001, pendant 24 heures chaque fois. Le ministre a suspendu l'Assemblée le 14 octobre 2002 et depuis la "direct rule" a été réinstaurée. La suppression a été fondée sur le non respect d'un principe essentiel de l'Accord, à savoir le désarmement de l'IRA.

<sup>31</sup> Henri VIII voulut faire reconnaître l'« Acte de suprématie » de l'Eglise anglicane et se proclama Roi d'Irlande en 1541. Les terres vont être alors confisquées au profit des Anglais et se poursuivirent sous Edouard VI et Marie I. Le problème irlandais ne se ramène en effet pas à un affrontement entre les protestants et les catholiques. Les manifestants ne brandissent pas des bannières en l'honneur de la Vierge Marie et les autres des portraits de Luther et de Calvin, mais les uns brandissent le drapeau national irlandais, le drapeau tricolore de 1848 et les autres, l'*Union Jack*, drapeau de la Monarchie britannique.

<sup>32</sup> Nous pouvons également citer le *Irish Labour Party* (IrLP - nationalistes/travaillistes) *Republican Labour Party* (RLP - nationalistes/travaillistes) ; le *National Democratic Party* (NDP - nationalistes) ; le *Social Democratic and Labour Party* (SDLP - nationalistes/travaillistes) ; le *Alliance Party of Northern Ireland* (APNI) ; le *Northern Ireland Labour Party* (NILP - unionistes/travaillistes) ; le *Progressive Unionist Party* (PUP - unionistes/travaillistes) ; le *Ulster Unionist Party* (UUP) - *Official Unionist Party* (OUP - unionistes/conservateurs) le *Vanguard Unionist Progressive Party* (VUPP- unionistes/conservateurs) ; *United Ulster Unionist Party* (UUUP - unionistes/conservateurs) ; *Ulster Popular Unionist Party* (UPUP - unionistes/conservateurs) ; *UK Unionist Party* (UKUP - créé en 1995 - unionistes/conservateurs) ; et enfin *Northern Ireland Unionist Party* (NIUP - créé

la question irlandaise pour l'avenir de l'Etat britannique ; mais il y manque la dimension du parti politique qui est crucial pour comprendre la dynamique de la dévolution écossaise et galloise. Contrairement à l'Ecosse et au pays de Galles, l'Irlande du Nord ne représente pas et n'a jamais représentée un réservoir électoral pour le parti travailliste à Westminster. Cela explique notamment pourquoi le parti travailliste voit le nationalisme irlandais avec un œil bienveillant tandis qu'il traite les nationalismes gallois et écossais comme illégitimes. Cette différenciation nous permet également d'expliquer et de comprendre le contexte des premiers projets de dévolution de 1979, spécifiques à l'Ecosse et au pays de Galles.

3. En 1979, le soutien du parti travailliste pour la dévolution galloise ou écossaise correspond à une résurgence des identités historiques et nationales manifestée par l'apparition des partis nationalistes aux élections générales; autant que la tentative de conserver pour les travaillistes leur hégémonie dans leurs bastions gallois et écossais et aménager les susceptibilités de chacun. Graham LEICESTER soutient ainsi que la dévolution a été plus une réaction au vote grandissant pour les nationalistes, qu'un intérêt général pour la réforme constitutionnelle. Pour lui :

« La réaction des travaillistes et des conservateurs à la percée du soutien au parti nationaliste écossais durant cette période peut être maintenant vue moins comme une tentative de décentraliser le gouvernement du Royaume-Uni que comme une série de réponses tactiques élaborées à un calcul politique complexe et toujours changeant des relations entre les deux partis<sup>33</sup>. »

En effet, rompant avec la tradition centralisatrice et unioniste du début du XX<sup>ème</sup> siècle, l'arrivée des partis nationalistes sur la scène électorale dans les années 70, a contraint les partis traditionnels à reconsidérer les statuts du pays de Galles et de l'Ecosse afin de garder notamment pour le parti travailliste un électorat traditionnellement fidèle et d'empêcher le rejet par un vote de protestation profitant aux partis nationalistes. Le changement arrive en 1966 pour le pays de Galles avec la victoire, à l'élection partielle de Carmarthen, du dirigeant nationaliste gallois Gwynfor EVANS\* et en 1967 avec la victoire de la nationaliste écossaise, Winnie EWING\*, à l'élection partielle de Hamilton.

En réaction, Harold WILSON, Premier Ministre travailliste, met en place une Commission royale sur la Constitution en 1968<sup>34</sup> qui doit se pencher sur une réforme constitutionnelle possible et se concentrer en outre sur la question de l'autonomie pour l'Ecosse, le pays de Galles et les régions anglaises. Mais les élections générales de 1970 voient la défaite des travaillistes

---

en 1999 - unionistes/conservateurs).

<sup>33</sup> Graham LEICESTER, *Journey without maps : Scottish Devolution in the 1990s*, Regional Studies, Octobre 1996, vol. 30, N°6, UK Regional Studies Association.

<sup>34</sup> Originellement la commission était présidée par Geoffrey CROWTHER, éditeur de l'Economiste, mais il meurt en 1972 et c'est un juriste écossais, Lord KILBRANDON qui le remplace en concentrant l'étude de la commission sur la question de l'autonomie.

et c'est au gouvernement conservateur d'Edward HEATH\* que la commission KILBRANDON\* présente son rapport le 31 octobre 1973<sup>35</sup> au moment du choc pétrolier. Il est alors vite consigné aux oubliettes par le gouvernement conservateur. Cependant les nationalistes reviennent sur la scène électorale aux élections de février et d'octobre 1974 confirmant leur apparition à la fin des années 70.

4. La dévolution va prendre place dans un contexte différent des débats entourant le *Home Rule* avant 1914. A cette époque, la dévolution avait été discutée dans le cadre de l'Empire et dans la perspective d'une Union impériale entre les peuples anglophones. Or, en 1970 l'Empire n'est plus et, il n'y a pas de retour en arrière possible. Au début des années 70, la dévolution va être discutée dans le cadre de l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté Européenne. L'intégration, en 1973, à la Communauté Européenne ravive en effet les projets indépendantistes, l'Europe et les nombreux modèles de gouvernements régionaux offrant désormais un cadre possible (voire fédéral) pour d'éventuels petits pays indépendants. En outre, la découverte du pétrole en Mer du Nord au début des années 70 renforce les arguments économiques des nationalistes et la possibilité de concevoir une Ecosse indépendante, bénéficiant de ses propres ressources. Pour la première fois depuis l'Union, le discours unioniste, jusque là défendu par le parti travailliste et le parti conservateur<sup>36</sup>, est remis en cause sérieusement par les nationalistes sous le slogan « *Scotland's Oil* ». Sous la montée des nationalistes, les travaillistes, nettement majoritaires tant en Écosse qu'au pays de Galles, mais tributaires à Westminster à partir de 1977 du soutien des libéraux, sont contraints de faire voter deux lois de dévolution (*Wales Act* et *Scotland Act* 1978), repoussées l'année suivante par les électeurs gallois (nettement) et écossais (de justesse) consultés par référendum. 1979 voit alors l'arrivée au pouvoir des conservateurs qui vont y rester pendant dix-huit ans.

5. La série de victoires aux élections générales des conservateurs, l'impact de l'agenda de

---

<sup>35</sup> Les conclusions des membres de la commission n'étaient ni claires ni unanimes. Les membres de la commission parvinrent à se mettre d'accord sur trois recommandations :

- Le parlement du Royaume-Uni doit rester souverain et toutes les suggestions de séparatisme ou de fédéralisme doivent être rejetées.
- Les membres des assemblées dévolues doivent être directement élus et non pas nommés.
- Les élections dans les assemblées devront avoir lieu par *Single Transferable Vote* (STV), une forme de proportionnelle et non pas au FPTP.

On notera les opinions dissidentes du Dr Norman HUNT, Collège d'Exeter, Oxford et du Professeur Alan PEACOCK de l'Université de York qui préconisaient le retour à un système uniforme de conseils régionaux à travers la Grande-Bretagne, publiées dans un *Memorandum of Dissent*. Bien que tous ses membres étaient en faveur de la dévolution, leurs définitions du type de dévolution à proposer variaient. Les membres écossais, gallois et nord irlandais soutenaient la dévolution pour l'Ecosse et le pays de Galles mais pas pour les régions anglaises. Un certain nombre de membres anglais, cependant, soutenaient la dévolution pour les régions anglaises sur une base d'une parité avec l'Ecosse et le pays de Galles mais sans pouvoir législatif. Un petit groupe recommandait qu'il y ait la dévolution pour l'Ecosse mais pas pour le pays de Galles et en effet, l'intégralité du rapport suggérait que la défense de la dévolution galloise était moins forte que la dévolution écossaise.

<sup>36</sup> Au XX<sup>ème</sup> siècle, l'Union a été maintenue par l'Empire et le « *Welfare* », le premier plus défendu par les conservateurs et le second par les travaillistes.

Margaret THATCHER et la perception d'un déficit démocratique dans l'administration d'une politique publique au pays de Galles et en Ecosse vont progressivement transformer l'attitude à la fois de la population mais aussi des acteurs politiques quant à la nécessité de la dévolution. Ainsi, pour Jacques LERUEZ, Margaret THATCHER\* a « accouché<sup>37</sup> » de la dévolution. Les années THATCHER vont en effet lever le tabou de la réforme constitutionnelle. Les écossais et les gallois vont intégrer la dévolution comme le seul moyen de les délivrer d'un gouvernement pour lequel ils ne votent pas, une manière de se « protéger » en quelque sorte. L'impact de la situation économique et la volonté des conservateurs de supprimer toute spécificité écossaise et galloise vont être un formidable accélérateur pour les autonomistes.

La dévolution peut alors être vue dans un premier temps comme une réponse à une situation de désaffection, provenant d'un processus complexe de gouvernement et de décentralisation administrative, associée à un éloignement politique du centre et perçue comme un manque d'attention et de prise en compte des problèmes spécifiques aux nations/régions. Pendant le règne des conservateurs, le pays de Galles et l'Ecosse vont connaître un profond changement au niveau économique, où l'impact de la révolution de THATCHER va être dramatique et va toucher de plein fouet l'économie. Durant les années 80, les politiques économiques du gouvernement principalement des politiques de privatisation et de réduction de l'aide régionale, vont en effet amener une restructuration de l'industrie accompagnée notamment par un chômage massif<sup>38</sup>. La manifestation la plus dramatique pour le pays de Galles est la grève des mineurs en 1984-1985<sup>39</sup>, épisode qui est encore aujourd'hui ancrée dans une identité galloise construite sur une identité ouvrière. Dans ce nouvel environnement économique, en dénonçant une culture de dépendance, le gouvernement souhaite faire reculer les frontières de l'Etat et réduire les aides publiques<sup>40</sup>. L'Ecosse et le pays de Galles vont alors connaître dans les années 80, une situation de conflit, d'inadéquation et de déséquilibre par rapport au modèle britannique. Les écossais et les gallois ne se reconnaissent plus dans cette norme londonienne, aussi bien en termes électoraux qu'idéologiques.

En conséquence paradoxalement, les gouvernements conservateurs sous Margaret THATCHER

---

<sup>37</sup> Expression de Jacques LERUEZ, *Le système politique britannique*, p.192

<sup>38</sup> Entre 1979 et 1983, l'Ecosse allait voir disparaître 20 000 emplois principalement dans le secteur industriel.

<sup>39</sup> La sidérurgie galloise va voir réduire sa masse salariale de 70 000 travailleurs à 18 000, et les mines de charbon, sur lesquelles l'identité politique galloise moderne avait été construite vont pratiquement disparaître. Des 43 000 mineurs employés en 1979, il n'en restera plus que 2000 en 1995 employés dans deux mines dont une la *Tower Gallier*, rachetée par les ouvriers. Margaret THATCHER réussira ainsi à détruire un des piliers centraux du mouvement ouvrier gallois

<sup>40</sup> Par le biais d'une privatisation, le gouvernement visait à supprimer la dimension redistributive des services locaux et de restructurer leur organisation collective. La justification pour la politique du gouvernement était l'émergence d'une économie globale avec le mouvement relativement libre de capital et une augmentation du niveau de concurrence.

et John MAJOR\* farouchement hostiles à tout projet de dévolution politique<sup>41</sup>, par leurs réformes dans le système administratif gallois et écossais, vont renforcer le soutien populaire pour la dévolution et ceci pour deux raisons. Tout d'abord car en renforçant les pouvoirs du bureau gallois (*Welsh Office*) et du bureau écossais (*Scotland Office*), seule manière pour eux de gouverner des régions hostiles politiquement, ils vont renforcer et légitimer l'argument des autonomistes pour une responsabilité publique. Ensuite parce que l'augmentation du nombre de Quangos<sup>42</sup> et la gestion financière par des personnes non élues vont accroître le déficit démocratique que ressent la population face une absence de représentativité dans la vie publique mais aussi politique. En effet, si les anglais votaient pour les conservateurs, les gallois et les écossais continuèrent de voter pour le parti travailliste. Les deux nations ressentent alors cruellement un déficit démocratique, le gouvernement au pouvoir ne reflétant pas leur vote<sup>43</sup>.

6. La voie est alors ouverte pour les défenseurs de la dévolution en Ecosse et au pays de Galles. Les travaillistes, John SMITH\* puis Tony BLAIR, à partir de 1994, vont s'engager, sous la pression des nationalistes et des libéraux démocrates, à construire aux côtés de la société civile, les projets de dévolution. Nous pouvons alors voir, pour reprendre Lindsay PATERSON, la dévolution comme le résultat d'un « processus de négociation, invoquant le compromis et le marchandage<sup>44</sup> ». Ces négociations pour l'Ecosse se conduiront au sein d'une convention constitutionnelle et aboutiront à un projet formalisé par une déclaration officielle symbolique à la veille des élections de mai 1997. La dévolution a été présentée comme un des points forts du programme de modernisation de la constitution, durant la campagne électorale par l'équipe du *New Labour* de Tony BLAIR. Ce programme constitutionnel de grande envergure a été no-

---

<sup>41</sup> On notera cependant que la demande pour une structure de responsabilité démocratique soulevée pendant la campagne de 1979 n'avait pas pu être complètement mise à l'écart par les conservateurs. Ainsi, ils vont créer le comité parlementaire sur les affaires galloises (*Select Committee for Welsh Affairs*), proposant ainsi une alternative centralisatrice à la politique de dévolution permettant de reconnaître une dimension galloise dans la politique britannique tout en réaffirmant la primauté du parlement à Westminster. Son premier rapport publié le 31 juillet 1980, couvert par la presse, préconisait un vaste programme d'aide régionale pour le pays de Galles et attirait l'attention sur « les risques d'un désordre social sérieux, si le chômage devenait trop élevé et chronique en particulier chez les jeunes ». En décembre 1980, le gouvernement y répondit en rejetant à la fois le diagnostic et les propositions de la commission. Il n'accepta que 2 des 38 recommandations du comité. Les doutes sur l'efficacité politique du comité et sur sa réelle capacité à proposer des réponses aux attentes des gallois allaient se confirmer au cours des années 80 et 90.

<sup>42</sup> Des compétences ont été ainsi transférées des gouvernements locaux, administrés par des élus, vers des *central departments* composés de fonctionnaires, des organisations gouvernementales semi privées ou organismes publics non ministériels (*quangos*), extrêmement dépendantes des subventions du gouvernement national, des corps (*trusts*) nationaux, constitués en lobbies vis-à-vis des ministres et des membres du parlement, et vers le secteur privé.

<sup>43</sup> Les écossais vont devenir particulièrement hostiles au gouvernement de Margaret THATCHER à la fin des années 1980 avec l'introduction d'une « *poll tax* ». Margaret THATCHER décide de mettre en place un impôt sur le revenu local, appelé charge de la communauté et plus communément appelé « *poll tax* » payable par tous les individus adultes. Mais elle décide surtout que l'Ecosse sera la première à en « bénéficier » dès 1989, soit un an plus tôt que l'Angleterre et le pays de Galles. Cette décision déclencha en Ecosse des manifestations virulentes, et notamment des grèves de paiement organisées par le parti nationaliste et le parti travailliste.

<sup>44</sup> Lindsay PATERSON, 1998, p. 54 ; citée par Alex WRIGHT, *Scotland : the challenge of devolution*. Il rajoute : « .. (Principes) qui ont marqué les rapports entre le Royaume-Uni et l'Ecosse ».

tamment expliqué par le Lord Chancelier dans une intervention auprès de la *Constitution Unit* en 1998<sup>45</sup> comme la mise en place d'« un programme intégré de mesures pour décentraliser le pouvoir au Royaume-Uni et pour protéger les droits des individus à l'intérieur d'une société plus ouverte ». Il s'agit donc, comme l'exprime le Lord Chancelier, de « développer une démocratie plus mûre, avec des centres de pouvoirs différents, où les individus jouissent de meilleurs droits et où le gouvernement se rapproche du peuple ».

Une fois élu cependant, le parti travailliste ne perdit pas de temps en discussions. Les référendums furent organisés peu de temps de temps après leur victoire en septembre en Ecosse et au pays de Galles. Les lois de dévolution furent votées par le parlement en 1998, et les premières élections au parlement écossais et à l'Assemblée nationale galloise se tinrent en mai 1999. Depuis, la dévolution fonctionne et n'a pas conduit à la dislocation de l'Etat comme certains le craignaient. Au contraire, elle a été présentée par le gouvernement comme une modernisation institutionnelle nécessaire pour répondre aux revendications nationalistes et identitaires au sein du Royaume-Uni. Tony BLAIR la présente comme faisant partie du « plus grand programme de changement de la démocratie jamais proposé <sup>46</sup> ».

**7. UNE REFORME DE GRANDE AMPLEUR : LA MODERNISATION DE L'ETAT.** Cette modernisation de la structure institutionnelle par de nouvelles institutions nationales doit insuffler un renouveau démocratique à l'Etat britannique.

En pratique, cette réforme constitutionnelle a signifié la création, par les actes législatifs de 1998, de nouvelles autorités politiques élues, en Ecosse et au pays de Galles, directement chargées de gérer et gouverner des compétences transférées par le gouvernement de Londres. Leurs membres sont élus depuis mai 1999, tous les quatre ans, selon un système électoral qui mêle le scrutin uninominal et la représentation proportionnelle. La dévolution crée un nouvel équilibre entre le pouvoir central et le pouvoir local qui s'appréhende en différenciant les deux nations. En effet une première caractéristique de la dévolution est sa spécificité adaptée à chacune des nations. Tony BLAIR, déclare en introduction du livre blanc écossais « L'Ecosse est une fière nation historique du Royaume-Uni ». Quant au pays de Galles, une déclaration de Ron DAVIES\*, alors secrétaire d'Etat gallois, en introduction du livre blanc, reconnaît que « le référendum offre au peuple du pays de Galles un nouveau début à côté des autres régions économiques de l'Europe ». L'Ecosse est une nation, le pays de Galles une région, ce qui peut justifier dans un premier temps les modèles de dévolution différents proposés. La dévolution permet la distinction dans la reconnaissance des aspirations identitaires de l'Ecosse, du pays de Galles, tout en préservant l'intégrité de l'union.

---

<sup>45</sup> Lord Chancelier, *Constitution Unit Lecture*, Church House, Westminster, décembre 1998.

<sup>46</sup> Discours prononcé le 4 octobre 1994 à la conférence annuelle du Labour.



8. L'Ecosse et les écossais sont représentés par leur propre parlement siégeant à Edimbourg. Ils retrouvent une représentation politique autonome, expression de l'unité nationale, abandonnée aux lendemains de l'Union avec l'Angleterre en 1707<sup>47</sup>. Quant aux gallois et à la nation galloise<sup>48</sup>, leur Assemblée Nationale à Cardiff se voit chargée dans un premier temps d'adapter la législation britannique à la spécificité galloise. Depuis 2007 et l'application du nouvel acte adopté en 2006, elle peut exercer un pouvoir législatif dans des domaines de compétences énoncés dans le nouvel acte gallois de 2006.

Les deux institutions, créées pour l'occasion, doivent apporter un « contrôle démocratique »<sup>49</sup> sur des responsabilités exercées jusque là administrativement par les bureaux territoriaux au sein de l'équipe du gouvernement central. Le nouveau travaillisme entend donc se placer en modernisateur et rénovateur après dix-huit ans de règne des conservateurs et adapter l'Etat britannique aux besoins actuels en recourant à des techniques nouvelles.

9. Mais sous ce concept large et flexible de modernisation, le parti travailliste rénové a mis en place une série de mesures<sup>50</sup> sans aucune logique apparente si ce n'est celle de modifier irrémédiablement le système constitutionnel britannique. L'exercice du pouvoir et la répartition du pouvoir à d'autres acteurs doivent permettre de rénover la démocratie. Dans le manifeste électoral présenté pour les élections de mai 1997, « *Because Britain deserves Better*<sup>51</sup> », l'objectif est de créer une nouvelle culture démocratique en amenant le gouvernement plus près du peuple. S'il ne s'agit pas de faire disparaître la démocratie représentative dont le Royaume-Uni était jusqu'alors un représentant « idéal », celle-ci doit être assortie d'une plus grande diversité participative et ne plus être cantonnée dans les seules institutions traditionnelles. Il s'agit selon les mots de Tony BLAIR de redonner le pouvoir aux « communautés nationales qui à travers la dévolution peuvent prendre en main leur avenir<sup>52</sup> ». Tony BLAIR cherche à créer « une relation directe entre le pouvoir et l'opinion publique » dans une démarche

---

<sup>47</sup> Acte ou Traité d'Union de 1707 qui marque la réunion des parlements anglais et écossais sous un parlement commun : le Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne.

<sup>48</sup> L'Union entre le pays de Galles et l'Angleterre date de 1536 (complétée en 1543)

<sup>49</sup> « Le parlement écossais étendra le contrôle démocratique sur les responsabilités actuellement exercées administrativement par le *Scottish Office*. Les responsabilités du parlement britannique resteront inchangées sur la politique britannique, par exemple, la politique économique, extérieure ou la défense.

L'assemblée galloise fournira un contrôle démocratique des fonctions existantes du *Welsh Office*. Elle aura des pouvoirs de législation secondaire et aura des pouvoirs spécifiques pour réformer et démocratiser le « *Quango State* ». Elle sera élue par un système de membre additionnel. »

Manifeste électoral, NEW LABOUR, *Because Britain Deserves Better*, 1997

<sup>50</sup> Outre la création des Assemblées écossaise et galloise, le gouvernement a fait établir une législation sur la liberté de l'information, a intégré la convention européenne des droits de l'homme dans les lois du Royaume-Uni. Il a aboli la transmission héréditaire des pairs de la Chambre des lords et a mis en place l'élection d'un Maire pour Londres.

<sup>51</sup> La dévolution a été présentée comme une nécessité et une réponse démocratique après dix-huit années de gouvernement conservateur comme l'assure le titre du Manifeste : « *Because Britain deserves better* ». En d'autres termes, il s'agit de faire évoluer la Constitution britannique, toute évolution naturelle ayant été bloquée par les conservateurs.

<sup>52</sup> Discours du Premier Ministre Tony BLAIR devant l'Assemblée Galloise, 30 Octobre 2001.

résolument pragmatique. Pour lui, « la politique n'est ni de gauche ni de droite, elle est bonne ou mauvaise ; ce qui compte c'est ce qui marche<sup>53</sup> ». Cette manière d'aborder la politique et le pouvoir, permet de mettre de côté les différentes rivalités idéologiques et de rechercher la voie la plus efficace. L'approche de Tony BLAIR combine d'une part un unionisme traditionnel mettant l'accent sur l'unité du Royaume-Uni et la souveraineté du parlement de Westminster, et d'autre part la promesse d'un changement radical du pouvoir loin du centre. La dévolution se veut donc un acte d'équilibre combinant des éléments pourtant théoriquement opposés, autrement dit maintenir l'Union tout en délocalisant et divisant le pouvoir. La dévolution représente alors cette « Troisième voie », celle de la « Révolution tranquille<sup>54</sup> » qui se caractérise par une démarche souple, cherchant plus le consensus et les résultats concrets que l'idéologie rigide. C'est pourquoi cette réforme est si importante et si intéressante, voire polémique, car elle touche aux composantes même de l'Etat traditionnel britannique. En effet le pouvoir en Grande-Bretagne a été traditionnellement plus concentré que dispersé. L'idée de dévolution n'est pas nouvelle, mais jusqu'à présent, la dévolution formelle de pouvoirs a été généralement difficile.

**10.** La Grande-Bretagne est une union politique « artificielle » de nations et de régions différentes. L'Angleterre en est la nation fondatrice mais également dominatrice voire hégémonique. L'Etat anglais a, peu à peu, intégré dans un ensemble commun, l'Etat britannique, les nations périphériques. Ces nations, communément appelées « frange celtique », ont trouvé leur place au sein de l'Etat unifié britannique par leur représentation au sein du parlement de Westminster, omnipotent et omniprésent. L'Union a été assimilatrice voire destructrice dans le cas du pays de Galles<sup>55</sup> et de l'Irlande. L'Ecosse a été plus chanceuse et a négocié les termes de son intégration par le Traité d'Union de 1707. Elle a réussi, comme nous l'explique Christophe HARVIE, « un équilibre unique entre l'assimilation et l'autonomie<sup>56</sup> ». En effet, stratégiquement, l'incorporation avec l'Angleterre a été soumise à la condition de voir préserver des caractères distinctifs de son identité nationale<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> Discours à l'Assemblée Nationale Française, 24 Mars 1998.

Disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/international/reception-angleterre-cr.asp>

<sup>54</sup> Expressions très utilisées par le *New Labour*.

<sup>55</sup> Déjà victime de multiples invasions, le système tribal et dispersé du pays de Galles n'a pas résisté à l'invasion précoce de la nation anglaise commencée en 1284 par les Statuts de RUDDHAN. Le territoire conquis, de nombreux anglais s'installent dans le Sud du pays de Galles ; l'Angleterre en fera rapidement sa main d'œuvre industrielle. Les gallois ne résisteront qu'à travers leur langue, spécificité que les anglais leur accorderont...l'anglais dominant et ce pour des raisons évidentes.

<sup>56</sup> Christopher HARVIE, *Scotland & Nationalism, Scottish Society and Politics 1707 to the Present*, p.16.

<sup>57</sup> Dans le Traité d'Union de 1707, l'Ecosse a su préserver des parcelles de son identité (église, système judiciaire et système d'éducation). Elle a également bénéficié très tôt d'aménagements institutionnels et politiques dans la forme d'une autonomie administrative. Comme l'expliquera James BOWIE directeur de l'école d'économie de Dundee, en 1939 : « la meilleure façon de faire de l'Ecosse un partenaire puissant dans l'Empire est de la traiter comme nous avons traité nos dominions et de lui accorder des versements de pouvoir pour lui laisser mettre en ordre sa propre maison. La tendance actuelle à décentraliser devrait être accélérée et la pro-

**11.** Le Royaume d'Angleterre et plus tard uni de Grande Bretagne a artificiellement créé l'identité britannique venue se superposer à une identité nationale déjà existante<sup>58</sup>. La préoccupation du Royaume-Uni a été l'unité du royaume, le maintien de la sécurité et de l'unité de l'Empire. La nation britannique se serait construite autour des piliers de l'Empire, la Monarchie et l'Eglise d'Angleterre, tous renforcés par les menaces de l'autre côté de la manche<sup>59</sup>. Cette composition originale explique ainsi les propos du professeur KEATING qui relève que le Royaume-Uni « reste à part des autres États européens pour son manque d'idéologie nationaliste officielle<sup>60</sup> ».

**12.** Pourtant, cela ne signifie pas, comme le notait déjà DICEY\* au XIX<sup>ème</sup> siècle, qu'il y a incompatibilité entre l'unitarisme de la Grande-Bretagne et la satisfaction des aspirations par une certaine distinction des nations le composant<sup>61</sup>. Le processus de formation du Royaume-Uni a été concerné principalement par l'extension de la souveraineté parlementaire sur ses nations / régions. Pendant tout le XX<sup>ème</sup> siècle, le principe dominant de la Constitution britannique a été la doctrine de la souveraineté parlementaire. Elle signifie que le parlement de Westminster, pour reprendre la formulation célèbre de DICEY, parce qu'il est souverain, « peut faire des lois pour chaque part de l'Empire britannique, et peut légalement faire ou défaire une loi, et établir, altérer, ou abolir n'importe quelle institution ... existant à l'intérieur d'une région sujette de la couronne britannique ». En d'autres termes, pour reprendre l'image de Vernon BOGDANOR\*, « Westminster, sous la constitution britannique, est le soleil autour duquel tourne chaque planète ». L'Etat britannique n'a toléré au-dessus de lui que la diplomatie et au-dessous de lui que l'administration. Les pouvoirs locaux ont été confiés à des élus mais sous la responsabilité et la haute garde de l'Etat.

**13.** Pendant longtemps, la Grande-Bretagne, à l'instar de la France, a été considérée comme un modèle d'Etat unitaire et souvent regardée comme un exemple pouvant pallier à la rigidité du modèle français. Elle a réussi à concilier le principe de différenciation, sur lequel se fon-

---

chaine étape doit donner à l'Ecosse un instrument effectif de diagnostic et de prescription». Cité par Christopher HARVIE, *Scotland & Nationalism, Scottish Society and Politics 1707 to the Present*, p.78, 3<sup>ème</sup> édition, 1998. C'est en 1939 que le Scottish Office sera délocalisé à Edimbourg.

<sup>58</sup> Sa nature ambiguë et originale a notamment été expliquée par Richard ROSE : « Essayer de nommer la nation associée avec le gouvernement du Royaume-Uni révèle la confusion sur l'identité nationale. Une chose est certaine : personne ne parle des 'Rus' comme une nation » in *Understanding the United Kingdom*, London : Longman, 1982, p.11

<sup>59</sup> De manière non surprenante, c'est quand cette menace externe a été la plus grande, comme entre 1940-45 que la nation britannique est apparue dans sa forme la plus visible. En 1945 c'est le moment britannique par quintessence qui fait l'histoire de l'île, l'histoire impériale (l'Empire se battant contre le fascisme), la relation spéciale avec les Etats-Unis et a laissé un sentiment de victoire plutôt que de défaite après la seconde Guerre Mondiale.

<sup>60</sup> Michael KEATING, *State and Regional Nationalism*, Hemel Hempstead : Weatsheaf, 1988, p.56

<sup>61</sup> D.G. BOYCE, « DICEY, KILBRANDON and Devolution », *Political Quarterly*, 46, p.280-292, 1975. L'historienne Linda COLLEY décrit l'union entre l'Ecosse et l'Angleterre comme un « mariage de convenance » créé par la sécurité, les marchés, des ennemis communs comme la France catholique et une religion commune : le protestantisme. Linda COLLEY, *Britons : forging the nation : 1707-1837*. Pimlico, London, 1992

<sup>62</sup> ». Toute la difficulté pour le modèle britannique a été justement de préserver à la fois ce sentiment d'unité pour protéger l'Etat, et de respecter également la diversité que constituent les nations irlandaise, écossaise et galloise. C'est pourquoi il est plus judicieux de reprendre le concept d'Etat d'Union qui permet d'expliquer la relation qu'a développée la Grande-Bretagne avec ses nations historiques. Cette catégorie a été proposée par ROKKAN et URWIN<sup>63</sup> en 1982 et reprise notamment par Gilles LEYDIER dans son livre sur *La Question Ecossaise*<sup>64</sup>. Il y explique que le Royaume-Uni aurait oscillé pendant ses siècles de construction et de formation entre un Etat d'Union (*Union State*) et un Etat unitaire<sup>65</sup>. L'Etat d'Union se définirait comme une « organisation étatique souple et incorporatrice, dans laquelle l'intégration politique n'est pas achevée et où sont préservés un certain degré d'autonomie locale ainsi que certaines caractéristiques ou infrastructures antérieures à l'union ». Dans l'Etat d'Union, le rôle central du Parlement existe toujours mais l'uniformité n'est pas requise et il y a une reconnaissance de la distinction historique des nations composant la Grande-Bretagne, à partir du moment où cela ne crée pas d'interférences avec les préoccupations du centre. C'est ce qui rend le Royaume-Uni si particulier. Ces accords institutionnels ont, en pratique, permis des degrés variés d'autonomie et de dispersion du pouvoir, alors que la doctrine constitutionnelle a toujours consacré la suprématie du parlement. Or l'apparition de ces nouveaux centres de pouvoirs politiques avec la dévolution, « sonne le glas » du centralisme politique britannique et touche ainsi de fait au cœur et à l'essence de la vieille constitution « historique » chère à DICEY. En effet, la dévolution soulève des questions concernant la souveraineté parlementaire et le fédéralisme, questions que les gouvernements précédents ont cherché à éviter.

---

<sup>62</sup> Robert HAZELL, « Etre à nouveau une nation », Les rendez-vous constitutionnels franco-britanniques, British Council, 2 juin 1999.

<sup>63</sup> ROKKAN Stein et URWIN Derek, Introduction : Centres and Peripheries in Western Europe in *The politics of territorial identity : studies in European Regionalism*, Sage, London 1982, p.11 :

« L'Etat d'Union n'est pas le résultat d'une conquête dynastique franche. L'incorporation d'au moins des parties de son territoire... à travers l'union dynastique personnelle, par exemple, par traité, mariage ou héritage. L'intégration est loin d'être parfaite. Tandis que la standardisation administrative prévaut sur la plupart du territoire, les conséquences de l'union personnelle a pour conséquence la survie de droits avant l'union et d'infrastructures institutionnelles qui préservent un certain degré d'autonomie régionale et servent comme des agences de recrutement d'élites indigènes. »

Ils identifient dans leur ouvrage de référence trois formes d'Etats : le fédéralisme mécanique, le fédéralisme organique et l'Etat d'Union.

<sup>64</sup> Gilles LEYDIER, *La Question écossaise*, Dictat Civilisation.

<sup>65</sup> Le second est « caractérisé par un processus d'intégration plus marqué, une centralisation étatique plus forte et une homogénéisation territoriale plus grande ».

**14. LA DIMENSION CONSTITUTIONNELLE DE LA DEVOLUTION.** La dévolution est plus qu'un simple changement institutionnel ou organisationnel. Le nouveau système met en place beaucoup plus qu'une simple décentralisation dans un Etat unitaire. Les entités territoriales possèdent chacune une assemblée exerçant la fonction délibérative, un organe exécutif et sont habilitées à adopter des normes pour gérer les affaires de la population établie sur leur territoire dans des domaines déterminés plus ou moins larges. Le Royaume-Uni est aujourd'hui une Union de Nations, chacune avec sa propre identité et ses propres institutions. Les deux institutions dévolues sont désormais les représentantes directes et légitimes des peuples écossais et gallois et de leurs intérêts<sup>66</sup>. Autrement dit, les identités écossaise et galloise, bien que composantes à part entière de l'identité britannique, sont dotées désormais de leurs propres gouvernements et gouvernants, de leur propre représentation politique. La dévolution met alors au défi, comme l'exprime le Professeur Vernon BOGDANOR, « la nature profondément unitaire de l'Etat britannique<sup>67</sup> », alliant ainsi le principe de l'autonomie politique des nations au principe de l'unicité de l'Etat.

**15.** La dévolution ressemble à « une restructuration radicale de la constitution<sup>68</sup> ». Si la dévolution fait partie du vaste programme de modernisation constitutionnelle de Tony BLAIR, elle en est parmi les plus importantes et les plus lourdes de conséquences pour la constitution britannique. La structure de l'acte écossais et de ses institutions relatives et de ses règles juridiques ressemble à la construction d'une constitution. La dimension territoriale cache la question plus importante de l'ensemble de la constitution de l'Union du Royaume-Uni. La législation créant la dévolution pour l'Ecosse et le pays de Galles, établit un nouvel accord constitutionnel parmi les nations comprenant le Royaume-Uni. L'ampleur de la réforme ne doit en effet pas être minimisée. L'acte écossais est un acte pour des « changements dans le gouvernement de l'Ecosse<sup>69</sup> » mais il crée en réalité une nouvelle constitution pour la Grande-Bretagne dans son ensemble.

**16.** Pour autant, nous ne pouvons pas parler d'un Etat fédéral. Les statuts écossais et gallois sont seulement des lois sans aucune obligation ni contrainte pour le gouvernement ou le parlement à Westminster. La dévolution n'est pas placée dans une constitution fédérale qui pourrait dessiner les frontières de zones de législation clairement définies pour le gouvernement

---

<sup>66</sup> Le projet gallois présenté en 1997 s'intitulait « *A voice for Wales* ».

<sup>67</sup> Vernon BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, p1, 1999

<sup>68</sup> MITCHELL, « Towards a new constitutional settlement ? », in C.Hay (ed) *British Politics today*, Polity : Cambridge, 2002, p.237

<sup>69</sup> « *An act to provide for the establishment of a Scottish Parliament and Administration and other changes in the government of Scotland ; to provide for changes in the constitution and functions for certain public authorities ; to provide for the variation of the basic rate of income tax in relation to income of Scottish taxpayers in accordance with a resolution of the Scottish Parliament ; to amend the law about parliamentary constituencies in Scotland ; and for connected purposes.* » *Scotland Act*, 1998

central et les États fédérés. Tant que la doctrine constitutionnelle de référence continue d'être « la suprématie du parlement », les statuts cités restent une loi du parlement et peut être à tout moment amendée, voire abrogée par un futur parlement. Comme, le gouvernement britannique l'a réaffirmé dans le livre blanc de 1997, au titre des arrangements constitutionnels, « aucun parlement ne peut lier ses successeurs<sup>70</sup> ». Le parlement britannique a donc le droit d'abrogation, dans la logique de la souveraineté absolue sur tous les actes votés par ses prédécesseurs. Ainsi donc, les actes écossais et gallois de 1998, et évidemment l'acte gallois de 2006, restent des loi votées, qui si elles possèdent de manière évidente un caractère constitutionnel n'en sont pas moins ouvertes à modification ou à révision, voire abrogation, par le parlement souverain de Westminster. Ainsi en l'absence de constitution écrite, l'existence du parlement écossais et de l'assemblée nationale galloise ne peut être définitivement assise au regard de la loi. D'autant plus que le parlement britannique retient une compétence pour légiférer dans tous les domaines dévolus en Ecosse et au pays de Galles. Nous pourrions penser dans un premier temps qu'il est difficile de se référer au fédéralisme ou de voir dans un contexte juridique la fin de la suprématie du parlement de Westminster. Cependant, les répercussions et l'impact politique méritent d'être observés en détail.

**17.** La dévolution fait plus que déléguer des compétences. Elle partage le pouvoir de légiférer pour l'Ecosse entre Westminster et Edimbourg, créant une relation quasi-fédérale entre les deux parlements. Virtuellement, la dévolution crée pour l'Ecosse, qui bénéficie du modèle le plus avancé, un Etat dans l'Etat. La dévolution transforme un déséquilibre constitutionnel existant en faveur de l'Ecosse au sein de l'Union qui lui permet de « passer » d'un statut de « nation sans Etat », pour reprendre l'expression de Jacques LERUEZ, aménagé pendant les 300 ans d'Union avec l'Angleterre à un statut « quasi-étatique ».

Certes, on ne peut pas parler de fédéralisme « parfait », Westminster reste en théorie souverain. Mais comme dans une constitution fédérale, l'acte écossais soulève les questions de limites de l'autorité à la fois d'Edimbourg et de Westminster. Lequel en effet sera le plus légitime en cas de conflit « politique » ? Les limites fixées par les actes écossais et gallois permettent à Westminster de se protéger mais également d'encadrer les pouvoirs dévolus.

Limites constitutionnelles tout d'abord, les institutions dévolues ne peuvent exercer leurs pouvoirs que dans des domaines de compétence énumérés dans chacun des actes<sup>71</sup>. Sont énumérés également des domaines réservés constituant les prérogatives du parlement britannique. A cet effet, les actes écossais et gallois mentionnaient tous les deux le Comité Judiciaire du

---

<sup>70</sup> Livre blanc, 1997, para.4.2

<sup>71</sup> Ainsi l'acte gallois applique le modèle retenu ; c'est à dire que tout ce qui n'est pas énuméré dans l'acte est réservé, tandis que l'acte écossais laisse plus de liberté, en adoptant la définition contraire c'est à dire que tout ce qui n'est pas réservé est dévolu.

Conseil Privé assumant le rôle d'une cour constitutionnelle sur les questions de dévolution, (*devolution issues*)<sup>72</sup>, remplacé depuis le *Constitutional Reform Act* du 24 mars 2005 par une Cour suprême.

Limites politiques enfin, qui obligent chacun des détenteurs du pouvoir désormais partagé à cultiver et préserver de bonnes relations.

Ainsi en protégeant sa souveraineté à un niveau quasi-fédéral et en aménageant des institutions chargées de veiller au respect des limites imposées, les dangers de séparatisme paraissent éloignés. Pourtant si l'unité semble alors préserver, l'introduction du juge, désormais officiellement « suprême », comme interprète de cette répartition des pouvoirs dans la constitution affecte la suprématie de Westminster et remet en cause l'absence traditionnelle de distinction entre les lois fondamentales et ordinaires. La constitution britannique, forte de son adaptabilité, ne va-t-elle pas, elle-même, à terme, être influencée et limitée à la fois *par le bas*, par cette nouvelle répartition *écrite* des pouvoirs mais également *par le haut* étant dorénavant directement soumise au respect du droit communautaire ? Ainsi les réformes entreprises parmi lesquelles la dévolution, nous donnent pour la première fois depuis le XVII<sup>ème</sup> siècle une constitution écrite avec la loi sur les droits de l'homme et une constitution qui devient quasi-fédérale en nature.

**18.** Les fondements de la constitution britannique reposaient traditionnellement sur une constitution unitaire pas fédérale, une constitution non écrite, la suprématie du parlement, une constitution flexible, la monarchie constitutionnelle et enfin le système représentatif : le gouvernement. Comme le déclarait DICEY, la constitution britannique était « historique », signifiant non seulement qu'elle était très vieille mais également qu'elle était le produit non pas d'un dessein délibéré mais plutôt d'un long processus d'évolution. Jusqu'aux réformes de la dévolution et du *Human Rights Act*, la constitution britannique pouvait être résumée simplement par une référence à la souveraineté parlementaire et donc par l'expression « tout ce que la Reine établit dans son Parlement est Loi ».

**19.** Or les actes de dévolution et la loi sur les droits de l'homme, introduisant la Convention Européenne des droits de l'homme, ont les caractéristiques de lois fondamentales. Ils ont modifié des accords constitutionnels et les ont rendu plus complexes sans pour autant altérer la structure fondamentale mais en obscurcissant ses caractéristiques essentielles. En pratique, ils limitent les droits de Westminster comme parlement souverain. Au même titre que l'Union en 1707, le parlement britannique doit à nouveau respecter le nouveau réaménagement de la nation écossaise mis en place par le *Scotland Act* au risque d'être alors désavoué et de mettre en danger l'unité du Royaume-Uni.

---

<sup>72</sup> *Devolution Issues* : pour l'Ecosse, annexe 6 du Scotland Act et pour le pays de Galles annexe 8 du GWA Act.

**20. LES QUESTIONS POSEES PAR LA DEVOLUTION.** La dévolution pose deux questions constitutionnelles fondamentales.

La première est de savoir si la dévolution est un prélude à la rupture du Royaume-Uni, ou si comme ses défenseurs le soutiennent, la dévolution renforcera le Royaume-Uni en reconnaissant les différentes nations le composant. Aux yeux du Parti conservateur, ces propositions marquent le début de la « balkanisation » de la Grande-Bretagne, en plus d'entraîner la fragmentation et d'enflammer le débat. Les Conservateurs craignent également que la dévolution engendre un contrecoup réactionnaire en Angleterre, tout en alimentant la haine et les passions nationalistes. Pour William HAGUE\*, ancien dirigeant du parti conservateur, la dévolution est un acte de « vandalisme constitutionnel » dans le sens où : « Les nouvelles institutions dévolues sont une menace pour le caractère national, l'unité britannique (...) ayant provoqué en Ecosse une vague de nationalisme qui menace aujourd'hui le démembrement physique du Royaume-Uni<sup>73</sup> ».

Ainsi, si la nouvelle représentativité des nations écossaise et galloise peut donner l'image d'un Royaume-Uni désuni, l'objectif de la dévolution, pour le gouvernement de Tony BLAIR est bien d'éviter la rupture de l'Union et au contraire de la renforcer en contenant les forces centrifuges du nationalisme en Ecosse et au pays de Galles. La reconnaissance de statuts nationaux pourrait aider à maintenir l'unité du système dans son ensemble. La dévolution serait une réponse aux questions de nationalisme et d'identité nationale au sein du Royaume-Uni. La survie de l'Union britannique semble donc liée à la reformulation de son identité, de son unité.

**21.** La deuxième question est de savoir si la dévolution asymétrique, c'est-à-dire une dévolution cantonnée à certaines parties du territoire du Royaume-Uni est viable. Elle s'explique au moins en partie par les différences culturelles et nationales dans les différentes régions. Les statuts de 1998 donnent une expression institutionnelle, à des particularismes d'ordre culturel, historique, ou politique qui les distinguent de l'Angleterre. Cette différenciation, qui s'exprime dans des statuts spéciaux, a parfois été caractérisée comme un « fédéralisme asymétrique ». Cette expression imagée a cependant l'inconvénient de masquer toutes les différences que l'on peut relever entre l'Etat à autonomies régionales et l'Etat fédéral. Actuellement, la dévolution semble avoir porté atteinte au principe de l'égalité des droits pour tous les citoyens, depuis que ceux qui vivent en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord bénéficient de la dévolution tandis que ceux vivant en Angleterre n'en bénéficient pas. Est-ce que cette forme de dévolution prouvera sa stabilité ou ne pourra-t-elle pas encourager de nouvelles

---

<sup>73</sup> William HAGUE, *Identity and the British Way*, conférence donnée au Centre for Policy Studies, 19 janvier 1999



demandes, comme le pays de Galles le connaît actuellement avec la réforme de l'Assemblée nationale sur un modèle proche du modèle écossais ?

**22.** Si l'État britannique existe encore comme cadre commun, la dévolution pose des questions dues à sa nature asymétrique. Qu'en est-il en effet de l'Angleterre ? La nation anglaise est encore aujourd'hui l'anomalie dans l'accord de dévolution. C'est de la loin la partie du territoire la plus large et la plus peuplée du Royaume-Uni et c'est la seule sans son propre parlement ou son assemblée. L'Angleterre a résisté pour l'instant au fédéralisme. Le nationalisme anglais n'a pas été non plus une force particulièrement importante durant le XX<sup>ème</sup> siècle. Cela est dû en partie au fait que la plupart des anglais n'ont pas réussi à faire une distinction entre être anglais et être britannique, traitant les deux identités comme interchangeables. En conséquence de cet amalgame, le nationalisme anglais s'est trouvé sans symboles patriotiques identifiables. Pourtant, si les anglais cherchaient à exprimer leur anglicité, ils pourraient facilement, en tant que nation dominante, menacer l'unité du pays. A l'heure actuelle, si les anglais semblent avoir accepté la dévolution pour les écossais et les gallois, ils ne semblent pas la vouloir pour eux-mêmes, si l'on considère les difficultés et l'échec du gouvernement à implanter ses projets de dévolution par référendum en 2004 dans le Nord-est, réputé pourtant par un fort régionalisme. Mais la question anglaise n'est pas enterrée pour autant et, là aussi, la solution pourrait peut-être venir d'une régionalisation à la carte.

**23.** L'asymétrie de la réforme donne au modèle britannique toute sa spécificité et sa complexité. La dévolution a, comme nous le verrons, introduit des éléments « fédéralistes » et perturbants pour l'ensemble du système constitutionnel britannique car elle remet en cause cette notion de partage entre deux systèmes et redéfinit l'équilibre. Reste à savoir si c'est une évolution ou une révolution pour le système britannique. Nous aurons ainsi besoin de changer la façon dont nous comprenons le pouvoir de l'Etat et le principe fonctionnel et territorial de distribution du pouvoir en nous posant ces questions : comment et où est localisé le pouvoir et dans quel but ? De ce fait, le Royaume-Uni risque de découvrir les difficultés d'un « gouvernement asymétrique<sup>74</sup> » dans un Etat plus tout à fait unitaire sans être complètement fédéral.

**24.** Bien que la création d'un parlement écossais et d'une assemblée nationale galloise ait transformé et élargi la représentation politique, le parlement de Westminster et le gouvernement à Whitehall gardent une place importante sur les scènes politiques écossaise et galloise. En effet, la dévolution a transféré des pouvoirs autonomes au parlement écossais et à l'assemblée galloise mais le domaine d'intervention et de contrôle du gouvernement du Royaume-Uni reste important en ce qui concerne les domaines réservés parmi lesquels les

---

<sup>74</sup> Philip SCHLESINGER. Professeur de Science des Médias et Directeur de centre de recherches sur les médias à l'université de Stirling, Écosse, « L'Écosse fait sa révolution tranquille ».

finances publiques ou l'emploi. De la mise en place de la dévolution découle une restructuration institutionnelle afin que le Royaume-Uni puisse continuer à présenter un « front unitaire ». Le professeur Rod RHODES<sup>75</sup> caractérise le Royaume-Uni comme un « modèle politique différencié » (*differentiated polity model*) représenté par la gouvernance plutôt que le gouvernement, c'est-à-dire la dépendance du pouvoir et l'échange des relations entre les acteurs ; les réseaux politiques – du gouvernement mais également d'autres acteurs à des niveaux et des centres différents, un exécutif segmenté, des relations intergouvernementales et enfin un État « creux » (*hollowed out*). Ce concept d'« évidement de l'État » a été inventé par le sociologue JESSOP<sup>76</sup> qui a exploré les changements fondamentaux qui ont touché la forme territoriale de l'Etat traditionnel. Il a ainsi identifié trois processus reliés entre eux : la déstatisation du système politique avec le passage du gouvernement à la gouvernance, l'internationalisation des réseaux et des communautés politiques et la dénationalisation de l'Etat dans lequel les capacités politiques et économiques de l'Etat ont été reconfigurées territorialement et fonctionnellement par niveaux – subnational, national et supra national et translocal.

**25.** Il nous paraît alors important d'orienter nos recherches autour de cette problématique : **« Dans quelle mesure la dévolution s'oriente-t-elle vers une transformation de l'Etat britannique traditionnel ? »** Il s'agit de voir si les changements introduits par les lois de dévolution marquent une rupture dans le modèle britannique, une déviation de son développement historique, avec de plus larges implications pour la nature de l'Etat britannique, ou si ces mesures sont une altération de la forme sans toucher à la substance. En d'autres termes sommes-nous face à une continuité, une rupture, ou une réforme des institutions britanniques ? Ouvrent-elles la voie à re-classifier l'Etat britannique sur des lignes fédérales jusqu'à la formalisation de la Grande-Bretagne comme une fédération ? Est-ce qu'elles vont renforcer l'Etat ou mener à sa dislocation ?

**26.** Dans cette optique, il nous paraît important de souligner et de garder à l'esprit deux éléments, caractéristiques de la situation britannique.

Le premier est l'idée de processus : c'est la phrase de Ron DAVIES\*, secrétaire d'État aux affaires galloises, lors de la présentation du projet en 1997 : « la dévolution est un processus, pas un évènement<sup>77</sup> ». La dévolution est en effet inséparable de la notion de transition et d'évolution constante. Le processus a en effet évolué depuis sa mise en place, preuve en est le

<sup>75</sup> RHODES, R. A. W. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press, 1997, p. 7-19.

<sup>76</sup> Bob JESSOP, *State Theory : Putting the Capitalist State in its Place*, Cambridge : Polity Press, 1990  
The Future of the Nation State : Erosion or Reorganization, Lancaster Regionalism Working Papers (Governance Series) N° 50. Lancaster : Department of Sociology, University of Lancaster

<sup>77</sup> Ron DAVIES, *Devolution : A Process not an Event*, Gregynog papers, n°2 (2), Cardiff : Institute of Welsh Affairs, 1999.

nouvel acte gallois, adopté en juillet 2006 modifiant la dévolution galloise ou la mise en place d'un gouvernement nationaliste à l'issue des élections du 3 mai 2007 en Ecosse.

Depuis huit ans, les nations écossaise et galloise ont fonctionné avec leurs nouveaux statuts et pouvoirs, laissant émerger un modèle gallois et un modèle écossais. Jusque là, la réussite a tenu en grande partie à l'équivalence politique entre administrations centrales et locales. Les statuts de dévolution aménagés pour l'Ecosse et le pays de Galles nous laissent entrevoir des heures intéressantes pour le système constitutionnel britannique dans son ensemble. Comment en effet les modèles de dévolution écossais et gallois remettent-ils en question et redéfinissent l'équilibre constitutionnel ? Westminster a fait du Parlement écossais et de l'Assemblée nationale galloise des alliés, des organes détenteurs d'une souveraineté graduée. La souveraineté si elle ne peut pas être divisible peut en revanche être fractionnée, et être confiée à des assemblées politiques nouvelles. C'est donc à un échelon infranational que la souveraineté va être désormais écartée, sorte de fuite vers le bas par capture des pouvoirs régaliens au niveau des régions.

Le deuxième élément qu'il convient de rappeler ici concerne **l'asymétrie de la réforme** qui donne au modèle britannique toute sa spécificité et sa complexité. En effet, jusqu'à présent, l'unité politique et administrative a permis de transformer et de faire fonctionner le changement constitutionnel en un processus administratif et légal.

Mais cela signifie également que des questions clés ont été évitées. Il reste notamment des incertitudes sur la manière dont le gouvernement britannique ou ses relations avec les administrations dévolues fonctionneront quand il y aura des différences politiques sérieuses entre Londres, Cardiff et Edimbourg. La réforme constitutionnelle apparaît en effet inachevée. La réforme de la Chambre des Lords est incomplète, la réforme électorale est ignorée de Westminster et les conséquences de la dévolution, à moyen ou long terme sur le système constitutionnel britannique restent encore incertaines. Cet avenir s'appuiera sur les institutions créées par la dévolution et sur les nouveaux rapports qui émergeront entre ces nouvelles entités politiques et le pouvoir central. Comme le Professeur MITCHELL<sup>78</sup> l'explique :

« Le vieil accord constitutionnel a été remué en conséquence de la dévolution. Cela a été flagrant dans les institutions formelles. Moins flagrant ont été tous les tremblements parallèles dans les institutions informelles. L'interaction des nouvelles institutions formelles avec les anciennes est encore en évolution et n'est pas encore établie. »

Ainsi seule la moitié des effets de la dévolution sont arrivés. Constitutionnellement parlant, pour reprendre l'expression de Vernon BOGDANOR, « la Grande-Bretagne est encore dans une

---

<sup>78</sup> MITCHELL James. "Towards a new constitutional settlement ?", in C Hay (ed) *British Politics today*, Polity : Cambridge, 2002, p.254. Professeur à l'Université Strathclyde de Glasgow.

maison à moitié vide<sup>79</sup> ». Tout est donc encore à vivre pour les institutions dévolues. L'asymétrie renforce « la fluidité continue de la situation » comme le décrit justement Colin PILKINGTON, ou la « *rolling dévolution* » selon l'expression de Robert HAZELL. Cette réforme introduit un élément d'incertitude quasi-fédéral et provoque l'instabilité du système. Le pouvoir est désormais partagé et organisé au sein de systèmes séparés. Dans cette nouvelle structure d'ensemble, il doit s'exercer dans les limites apportées par le législateur, par le gouvernement et par le juge : au législateur à apporter le cadre, au gouvernement à exécuter la loi et au juge à la faire respecter.

**27.** Ainsi, dans cette optique, nous avons cherché à identifier, dans un premier temps, la nature de la dévolution. Cette réforme constitutionnelle s'insère dans un cadre constitutionnel spécifique, celui d'un Royaume multinational. Ce faisant, la dévolution est un facteur de modernisation et de transformation du modèle britannique; d'une part par le pluralisme des centres de décision avec la création de nouvelles institutions voulant être des symboles « nationaux » de démocratie moderne ; d'autre part par la restructuration formelle et matérielle pour le gouvernement britannique et le parlement de Westminster jusque là seuls détenteurs et représentants politiques (**Première Partie**).

**28.** Dans un second temps, il est nécessaire de s'interroger sur la nature « évolutive » de la relation entre cette nation dominatrice, avec les « nations régionalisées », déterminante pour la structure de l'Etat britannique qui doit, au même moment, faire face à une perte de son autorité par l'intégration au grand ensemble communautaire, et doit désormais respecter les principes « européens » intégrés directement. En d'autres termes il s'agit de voir comment la dévolution est un facteur d'évolution touchant à la nature de l'État et participant à la régionalisation de l'Etat britannique (**Deuxième Partie**).

---

<sup>79</sup> Vernon BOGDANOR, *The British Constitution in the twentieth century*, p. 719, Oxford University Press, 2003



**PREMIERE PARTIE**

**LA DEVOLUTION :**

**MODERNISATION**

**DU DROIT**

**CONSTITUTIONNEL**

**BRITANNIQUE**

**29.** Le but annoncé de la dévolution est d'améliorer le système de gouvernement du Royaume-Uni en le modernisant, en le rendant plus efficace et en permettant que « les décisions soient prises au plus proche des citoyens ». C'est un processus qui *vient adapter la constitution à la société* ; un moyen de rajeunir, de donner une forme plus moderne au régime britannique, une sorte de « dépoussiérage » d'un régime ancré sur les traditions institutionnelles voire politiques.

Si l'ensemble commun créée artificiellement en 1707 et portant le nom de Grande-Bretagne a permis à l'Angleterre de faire vivre son ancienne constitution et forger l'Empire britannique au détriment des identités régionales<sup>80</sup> ; aujourd'hui, la dévolution pourrait bien renverser la tendance et obliger l'Etat britannique à s'adapter. La dévolution produit en effet une nouvelle dynamique, pour les entités territoriales mais également pour la constitution britannique et ses institutions qui doivent s'y adapter.

Ainsi, si pour reprendre la désormais très célèbre phrase de Ron DAVIES, la dévolution est bien un *processus et pas un événement*, ses conséquences à moyen ou long terme sur le système constitutionnel britannique restent encore incertaines. Cet avenir s'appuiera sur les institutions créées par la dévolution et sur les nouveaux rapports qui émergeront entre ces nouvelles entités politiques et le pouvoir central.

C'est pourquoi nous verrons dans un premier chapitre dans quelle mesure la création de nouvelles institutions a entraîné la transformation de la constitution britannique. Dans un second chapitre nous étudierons en quoi cette nouvelle répartition du pouvoir a entraîné de nouveaux rapports modernisant et démocratisant la Constitution.

---

<sup>80</sup> Cependant, erreur ou tactique du peuple colonisateur, l'Ecosse avait déjà su préserver des parcelles de son identité (église, système judiciaire et système d'éducation), et avait bénéficié très tôt d'une autonomie administrative. Quant au pays de Galles, déjà victime de multiples invasions, le système tribal et dispersé n'a pas résisté à l'invasion de la nation anglaise : le territoire conquis de nombreux anglais s'installèrent dans le Sud du pays de Galles ; l'Angleterre en fera rapidement sa main d'œuvre industrielle. Les gallois résisteront notamment à travers leur langue, spécificité que les anglais leur accorderont...l'anglais dominant et ce pour des raisons évidentes.

## CHAPITRE 1

### L'évolution du droit constitutionnel institutionnel : une nouvelle organisation centre / périphérie

**30.** La dévolution bouleverse la représentation traditionnelle des nations écossaise et galloise. En effet, elle crée de nouvelles institutions qui sont désormais les nouveaux représentants directs des nations écossaise et galloise<sup>81</sup>. Le parlement de Westminster n'est donc plus le seul désormais à décider. La dévolution crée de nouveaux centres de pouvoirs périphériques concurrents dotés d'une légitimité et d'une représentativité jusque là contenues par le seul parlement britannique au centre.

Pourtant, la dévolution serait un moyen pour le gouvernement central d'éviter des troubles de militants séparatistes, et pour reprendre Vernon BOGDANOR, « si il y a de puissantes forces centrifuges au travail au Royaume-Uni aujourd'hui il semblerait bien que la meilleure façon de renforcer l'unité nationale est de leur en abandonner un petit peu<sup>82</sup> ». En effet, le Parlement de Westminster concède, voire abandonne une partie de ses pouvoirs. Il concède même un de ses pouvoirs les plus essentiels, le pouvoir législatif, au profit d'institutions « inférieures » créées pour l'occasion.

Pour autant, le parlement de Westminster reste souverain<sup>83</sup>. Il pourrait, en théorie, reprendre tout ou partie des pouvoirs dévolus voire en cas de conflit, de rivalité et de concurrence les abolir<sup>84</sup>. Cependant la mise en place de ces institutions a été approuvée par les peuples écossais et gallois par référendums. En tant que représentantes des nations écossaise et galloise, ces institutions sont alors difficiles à abolir.

Dans une première partie, nous nous intéresserons aux nouvelles institutions dévolues. Nous verrons comment à ce nouvel échelon local, elles possèdent dorénavant une parcelle de l'identité nationale et créent ainsi une nouvelle unité de cette représentation (**section 1**). Dans une deuxième partie nous étudierons la restructuration des institutions britanniques liées à la dévolution (**section 2**).

---

<sup>81</sup> Il n'est pas sans intérêt de noter la dénomination de ces nouvelles institutions hissant le « parlement » écossais et « l'assemblée » nationale galloise au rang d'institutions « nationales », voix désormais légitimes mais aussi symboliques de ces nations historiques du Royaume-Uni.

<sup>82</sup> Vernon BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, p.297, 1999

<sup>83</sup> L'article 28(7) du Scotland Act 1998 établit que le pouvoir législatif du parlement écossais « n'affecte pas le pouvoir du parlement du Royaume-Uni de faire des lois pour l'Ecosse ».

<sup>84</sup> Le Parlement de Westminster a d'ailleurs exercé cette suprématie en suspendant l'assemblée et l'exécutif d'Irlande du Nord, par un décret signé le 11 février 2000 par le ministre pour l'Irlande du Nord, Peter MANDELSON.





## **Section 1 : La création d'institutions nationales pour un contexte régional**

Le parlement écossais et l'assemblée nationale galloise marquent l'entrée dans un nouvel âge constitutionnel où l'Etat britannique doit composer avec de nouveaux partenaires régionaux, possédant des caractères nationaux.

L'inauguration du Parlement écossais par la Reine le 1<sup>er</sup> juin 1999, marque un « jour historique pour l'Ecosse<sup>85</sup> ». La nation écossaise est désormais représentée en son Parlement. Dans le cas du pays de Galles, l'assemblée nationale est considérée comme une « réponse aux besoins démocratiques » et le symbole de la « diversité nationale<sup>86</sup> ». Les deux institutions élues au suffrage universel direct, contribuent à donner un nouveau sens à l'identité nationale de chacune de ses composantes historiques du Royaume-Uni, certainement le pouvoir le plus important accordé aux deux entités étant celui de la représentativité.

**31.** Le parlement écossais et l'assemblée nationale galloise représentent une finalité politique dans l'autonomie accordée. Les institutions dévolues participent directement au pouvoir et deviennent des interlocutrices directes et privilégiées de la Couronne. C'est ainsi que la Reine dans son discours d'inauguration voit le parlement écossais comme « l'incarnation moderne d'un ancien symbole de pouvoir, de la légitimité et des relations entre le Parlement et la Couronne<sup>87</sup> ».

Les nations écossaise et galloise apparaissent alors reconnues historiquement et symboliquement. Les nouvelles institutions doivent symboliser cette autonomie, et marquer une reconnaissance institutionnelle du caractère national.

Il sera alors intéressant d'étudier ces nouvelles institutions en commençant tout d'abord par le Parlement écossais où le caractère national semble primer sur le caractère régional (**Paragraphe 1**). Nous nous intéresserons ensuite à l'Assemblée nationale galloise qui symbolise la reconnaissance d'une nation régionalisée (**Paragraphe 2**).

---

<sup>85</sup> Discours d'inauguration d'Elisabeth II prononcé à Edimbourg le 1<sup>er</sup> juin 1999.

<sup>86</sup> Discours d'inauguration d'Elisabeth II prononcé à Cardiff le 26 mai 1999.

<sup>87</sup> Discours d'inauguration d'Elisabeth II prononcé à Edimbourg le 1<sup>er</sup> juin 1999



## **Paragraphe 1 : Des spécificités nationales, des réponses différenciées**

La nation définit le « périmètre » d'une communauté solidaire dans laquelle un peuple vit ensemble, quelle que soit son origine ou son statut. Dans la fameuse conférence donnée à la Sorbonne, le 11 mars 1882<sup>88</sup>, où il définissait la nation comme « un plébiscite de tous les jours », Ernest RENAN ajoutait : « C'est un riche legs de souvenirs (...) comme l'individu, c'est l'aboutissement d'un long passé d'efforts, de sacrifices et de dévouements ». C'est pourquoi « le culte des ancêtres est de tous le plus légitime ; les ancêtres nous ont faits ce que nous sommes. »

**32.** Comme le montre Anne-Marie THIESSE, dans son ouvrage *La création des identités nationales*<sup>89</sup>, l'émergence, et parfois la création de toutes pièces, des nations européennes au XIX<sup>ème</sup> et au XX<sup>ème</sup> siècles se sont accompagnées partout d'une volonté d'enracinement dans l'Histoire. Or, les institutions dévolues vont également vouloir incarner ce passé national et s'y rattacher. Cette volonté d'attachement à l'histoire se traduira par exemple dans les mots de Winnie EWING, nationaliste et doyenne des membres du parlement écossais, lorsqu'elle déclarera lors du discours d'investiture du parlement : « J'ai l'opportunité de faire un court discours et je veux commencer avec les mots que j'ai toujours voulu dire ou entendre dire : le parlement écossais, ajourné le 25 mars 1707, est par le présent acte à nouveau réuni<sup>90</sup> ».

**33.** Quant au pays de Galles, il a dans un premier temps bénéficié d'une autonomie amoindrie, et l'objectif, mentionné dans le manifeste présenté aux élections générales de mai 1997, « *Because Britain Deserves Better* », est de créer une nouvelle culture démocratique où le pays de Galles y est vu comme une « communauté de communautés », voire un enrichissement de la nation galloise. Les 129 membres du parlement et les 60 membres de l'assemblée nationale ont ainsi la lourde tâche de représenter et d'incarner politiquement ces nations écossaise et galloise historiques.

C'est pourquoi nous verrons dans un premier temps comment le parlement écossais entend utiliser son passé national et s'inscrire également dans la modernité **(I)** tandis que nous verrons dans un deuxième temps la situation de la nation galloise, marquée par une intégration précoce dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne **(II)**.

---

<sup>88</sup> Ernest RENAN. *Qu'est qu'une Nation ? et autres écrits politiques*, Paris, Imprimerie Nationale, 1996

<sup>89</sup> Anne-Marie THIESSE. *La Création des identités nationales*, Seuil, 2001, Collection : Points Histoire, 307 pages

<sup>90</sup> Winnie EWING, discours d'ouverture au parlement écossais, 12 Mai 1999



## I. Un réaménagement de l'Union de 1707 : la réapparition du Parlement écossais

« *There shall be a Scottish Parliament* ». Article 1<sup>er</sup> du *Scotland Act 1998*.

« Enfin<sup>91</sup> » diront certains, la réapparition du parlement écossais instituée par l'acte écossais de 1998 vient conclure un processus d'autonomisation basé sur une plus grande demande démocratique. La réapparition du parlement est un jour historique, symbolique, qui pour la plupart des écossais, marque le début d'une ère nouvelle. Le Parlement écossais est en effet le chaînon démocratique manquant à l'Ecosse depuis 1707 et son Union avec l'Angleterre.

**34.** Pour Christopher A. WHATLEY, l'union incorporatrice de 1707 était « un exemple de politique pré-moderne, un accord pratique entre des partenaires inégaux, né et fait d'une nécessité politique, économique et stratégique, qui a servi, au même moment, les besoins des politiciens des deux pays<sup>92</sup>. » L'Union de 1707 avait réglé tout d'abord le problème institutionnel soulevé lors de l'union des deux couronnes de 1603, à savoir la légitimité du monarque désormais responsable devant deux parlements<sup>93</sup> tout aussi légitimes. L'union avec l'Ecosse avait permis également à l'Angleterre de régler la question de la sécurité de ses frontières du nord<sup>94</sup>. L'Ecosse, quant à elle, avait incorporé une union économique et à terme salvatrice<sup>95</sup>, mais avait perdu en contrepartie toute forme d'indépendance politique. Le parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne issu de l'Union et localisé à Westminster<sup>96</sup> devenait le seul compétent pour voter l'ensemble des lois du Royaume. Or l'acte d'Union entre l'Angleterre et l'Ecosse en 1707 n'a pas conduit pour autant à une assimilation complète. La préservation des systèmes judiciaire<sup>97</sup>, éducatif et ecclésiastique (religion presbytérienne)<sup>98</sup>, avait garanti la

---

<sup>91</sup> Le *Scottish Daily Mirror* écrira en Une de l'édition du lendemain du référendum : « Enfin, une nation renaît »

<sup>92</sup> Christopher A. WHATLEY, *Bought and Sold for English Gold, explaining the Union of 1707*, p.47

<sup>93</sup> Depuis l'union dynastique des deux couronnes en 1603 James VI d'Ecosse était devenu James Ier d'Angleterre. Mais cette union des couronnes n'avait pas supprimé l'existence des deux parlements anglais et écossais.

<sup>94</sup> L'Angleterre était engagée dans une guerre contre la France et craignait une invasion par l'Ecosse.

<sup>95</sup> L'Ecosse avait fait une première expérience coloniale catastrophique en tentant d'établir un monopole colonial et commercial à Darien, en Amérique centrale. Le parlement écossais avait voté en 1695 en faveur d'une société commerciale, la *Company of Scotland*. Un grand nombre d'Écossais, actionnaires de la société furent ruinés lorsque la société fit faillite. Avec l'Union, l'Ecosse bénéficie du libre-échange commercial établi entre le « *North Britain* » et le « *South Britain* » et les écossais ont accès désormais aux marchés coloniaux.

<sup>96</sup> L'Ecosse y est représentée par 45 députés et 16 pairs pour une population d'un peu plus d'un million d'habitants, qui s'ajoutent aux 513 députés anglais et gallois et aux 190 pairs anglais et gallois. Les projets de lois écossais bénéficient d'une consultation spéciale devant le Grand Comité écossais (*Scottish Grand Committee*) composé de tous les députés écossais ainsi que quinze autres.

<sup>97</sup> Article XIX: «*That the Court of Session, or College of Justice, do, after the Union, and notwithstanding thereof, remain in all time coming within Scotland, as it is now constituted by the laws of that kingdom, and with the same authority and privileges as before the Union, subject, nevertheless, to such regulations, for the better administration of justice, as shall be made by the Parliament of Great Britain ; and that hereafter none shall be named by Her Majesty, or her royal successors, to be ordinary Lords of Session, but such who have served in the College of Justice as advocates, or principal clerks of Session, for the space of five years, or as Writers to the Signet for the space of ten years, with this provision, that no Writer to the Signet be capable to be admitted a Lord of the Session, unless he undergo a private and public trial on the civil law before the Faculty of Advocates, and be found by them qualified for the said office two years before he be name* »

Ma traduction :

différence, et l'identité de la nation écossaise, trouvant sa place au sein d'un Etat multinational. En outre, au sein de l'Union, l'Ecosse va bénéficier d'un aménagement *contractuel* et administratif de sa position. Dès 1885 elle va être représentée par son propre secrétaire d'Etat<sup>99</sup>, chargé de défendre ses intérêts au sein du Cabinet<sup>100</sup>. Pour l'aider, un ministère écossais, le bureau écossais (*Scottish Office*), sera établi en 1886 à Londres puis délocalisé à Edimbourg en 1939 aboutissant à une organisation déconcentrée du gouvernement, caractéristique de l'Etat d'Union. Mais ce gouvernement décentralisé ne possède aucune compétence légitime et démocratique si ce n'est celle de relayer la volonté gouvernementale britannique. Or la volonté politique du gouvernement central, à partir des années soixante, va connaître une dissociation de plus en plus grande avec les intérêts écossais atteignant son paroxysme sous le règne des conservateurs. La nécessité d'une institution démocratique symbolisant cette « différence » écossaise va alors se construire dans la société civile écossaise et conduire en 1989 à une déclaration des droits, la *Claim of Right*, proclamant « le droit souverain du peuple écossais à déterminer la forme de gouvernement qui correspond à ses besoins ». Le rapport final de la Convention constitutionnelle écossaise publié le 30 novembre 1995 va symboliser ce besoin de changement et d'un parlement « qui inaugure une nouvelle manière de politique qui est radicalement différente des rituels de Westminster, plus participatif, plus créatif, avec moins d'affrontements » et qui engendrera « une culture d'ouverture qui permettra au peuple de voir comment les décisions sont prises en leur nom ».

**35.** Le nouveau parlement écossais doit ainsi symboliser la conciliation entre la souveraineté

---

« La cour de la session, ou le Collège de Justice, restent, après l'union, et malgré en, à tout moment à l'intérieur de l'Ecosse, comme elle est maintenant constituée par les lois de ce royaume, et avec la mêmes autorité et privilèges qu'avant l'union, sujette, néanmoins, à des règlements, pour une meilleure administration de la justice, qui devront être faits par le Parlement de la Grande-Bretagne ; et ceci après aucune ne devra être nommée par Sa majesté, ou ses successeurs royaux, être les Lords ordinaires de la session, mais tels qu'ils devront avoir servi dans le Collège de Justice comme avocats, ou principaux commis de la Cour de Session, pour une période de cinq ans, ou comme auteurs du Signet pour un temps de dix ans, avec cette disposition, qu'aucun auteur du Signet ne soit capable d'être admis comme Lord de la Cour de Session, à moins qu'il ne subisse un examen privé et public sur le droit civil devant le corps des avocats et soit qualifié devant eux pour la dite office deux ans avant qu'il ne soit nommé ».

Les articles sont silencieux sur les appels devant la Chambre des Lords. En 1708, le premier appel écossais a été accepté par la Chambre des Lords. En 1709, la Chambre a ordonné qu'aucun décret d'une cour écossaise inférieure ne pouvait être exécuté tandis qu'un appel était pendant; cette règle a seulement été renversée par la loi sur l'Administration de la justice en 1808, qui a permis que la cour inférieure pourrait déterminer sur l'appel justifiait la suspension du décret. En 1713, la Chambre des Lords a commencé à considérer les appels de la cour pénale suprême, la *High Court of Justiciary*. En 1781, dans l'affaire *Bywater v. Lord Advocate*, la Chambre a reconnu qu'avant l'Union, la *High Court of Justiciary* avait été la cour en dernier ressort dans les affaires pénales écossaises. En conséquence, la Chambre s'est engagée à ne plus considérer des appels criminels écossais.

Voir également lexique : système judiciaire écossais.

<sup>98</sup> Nous rajouterons aussi la monnaie écossaise, comme caractéristique de préservation d'une identité nationale.

<sup>99</sup> L'Ecosse avait connu un secrétaire d'Etat aux lendemains de l'Acte d'Union mais ce poste sera aboli après la révolte des Jacobins\* en 1745 et remplacé par le Ministre de l'intérieur jusqu'en 1885.

\* La révolte des jacobins : nom donné aux partisans de Jacques II après la révolution anglaise de 1688 puis à ceux des derniers Stuarts au XVIII<sup>ème</sup> siècle.

<sup>100</sup> Il sera intégré définitivement au Cabinet en 1892

retrouvée pour l'Ecosse, qui se forge sur le passé mais aussi celle du peuple qui en est le « propriétaire ». Pour Canon KENYON WRIGHT\*, ancien président de la Convention Constitutionnelle écossaise, le parlement doit être vu comme une « relation plutôt qu'une institution<sup>101</sup> » autrement dit mettre en place une nouvelle relation démocratique entre les écossais, basée sur cette légitimité retrouvée et historique. Le parlement écossais veut être aussi plus représentatif et accessible au peuple, une sorte de modèle parlementaire, répondant mieux aux aspirations des écossais, et grâce auquel il entend bien développer une culture politique plus coopérative et une nouvelle forme de démocratie définie comme plus participative.

C'est pourquoi nous tenterons tout d'abord d'établir le cadre de la souveraineté historique écossaise **(A)**. Nous verrons ensuite quels principes le parlement entend respecter pour se placer en exemple de démocratie moderne **(B)**.

---

<sup>101</sup> Scottish Parliament Official Report, vol 1, n°8, 9 juin 1999, col.371, cité par Henry MCLEISH.





## A/ Le Parlement : symbole de la « vieille » nation écossaise

La nation écossaise, pour la première fois depuis l'Union retrouve une identité politique officielle autonome et différente. La réapparition du parlement écossais est symbolique pour l'Ecosse et les écossais. L'Ecosse n'a pas été une simple partie du territoire conquis et annexée par les anglais. Elle possédait avant l'Union les caractéristiques d'un Etat-nation. Ainsi, l'acte d'Union de 1707 avait fait l'objet de négociations entre deux nations « égales » du moins s'estimant égales. Pour reprendre Vernon BOGDANOR, pour les écossais « le traité d'union symbolisait la position de l'Ecosse en tant que nation non vaincue<sup>102</sup> ».

**36.** Le parlement écossais se veut le successeur moderne du parlement de 1707, et n'hésite pas à reprendre d'anciennes traditions de l'ancien parlement<sup>103</sup>. L'ancien premier ministre écossais Jack MCCONNELL\* lors d'une visite aux Etats-Unis n'hésitera pas à rappeler que la Déclaration d'indépendance américaine de 1776 est basée sur la Déclaration écossaise d'Abroath de 1320<sup>104</sup>. Ainsi, le parlement actuel obtiendrait plus de légitimité du fait de l'ancienneté de sa lignée lui apportant ainsi une source de légitimité identitaire.

### **1. Une légitimité à rechercher dans le passé : le dualisme identitaire**

Pour comprendre la nation écossaise, il faut l'envisager dans sa relation avec l'Angleterre. En effet, la nation écossaise s'est forgée en réaction contre son anglicisation progressive tantôt par la conquête<sup>105</sup>, tantôt par la diplomatie. Ainsi l'histoire de l'Ecosse est faite de relations houleuses, tumultueuses avec l'Angleterre et des tentatives d'indépendance nationale et d'émancipation de son écrasante voisine.

---

<sup>102</sup> Vernon BOGDANOR, *Devolution*, Oxford University Press, 1976, p.77

<sup>103</sup> Un des événements clés de la cérémonie d'ouverture à chaque nouvelle session du Parlement est la « Montée » (*riding*) de la Royal Mile jusqu'à Holyrood. L'ancien parlement écossais s'ouvrait traditionnellement par une procession appelée la « Montée du parlement » (*Riding of the Parliament*). La première procession avait été établie le 31 août 1639 et était devenue un rituel pour l'ouverture de chaque parlement jusqu'au traité d'Union de 1707. La procession commençait au Palace de *Holyrood house* et était menée par des trompettes. Ensuite venaient les commissaires de bourgs et de comtés, suivis par la noblesse. Ensuite les honneurs de l'Ecosse étaient exposés, suivis par les hérauts et les poursuivants de la Cour du Lord Lyon d'Armes. Enfin venait le représentant du monarque, le commissaire du roi.

Contrairement aux montées du XVII<sup>ème</sup> siècle, la procession moderne comprend des écoliers, des groupes de communauté et des représentants de la société civile de chaque circonscription en Ecosse (Sean CONNERY était, par exemple, présent parmi la procession en 1999 et en 2007). Cette marche veut symboliser « la tradition écossaise séculaire du parlement et du peuple travaillant en partenariat public ». Source : <http://www.scottish-parliament.uk>

<sup>104</sup> MCCONNELL *hails post-devolution Scotland as a new Enlightenment*, The Scotsman, 6 avril 2006, <http://news.scotsman.com/index.cfm?id=527312006>. Le Premier Ministre s'est adressé à l'université de Princeton (New Jersey) en citant l'exemple de John WITHERSPOON, penseur écossais du XVIII<sup>ème</sup> siècle qui a participé à la déclaration d'indépendance américaine. Il a souligné comment « l'expression des idées sur la philosophie et la science a été utilisée par John WITHERSPOON et d'autres pour établir les fondations des Etats-Unis d'Amérique » et comment « ces idées et ces valeurs ont fourni la base pour la propre renaissance démocratique de l'Ecosse dans les sept dernières années ».

<sup>105</sup> On peut déjà remonter au XI<sup>ème</sup> siècle, où le royaume féodal d'Ecosse subit déjà la colonisation de seigneurs normands, picards, bretons, flamands installés par Guillaume le conquérant en 1066.

37. Pourtant il existe bien jusqu'à la réunion des couronnes en 1603 une monarchie écossaise mais son emprise sur le territoire est faible. Les décrets royaux restent lettre morte, les lois votées par le Parlement sont inappliquées. La justice royale n'est rendue qu'à Edimbourg et sur les terres personnelles du Roi. Ce sont les chefs de clan, forts de leurs juridictions seigneuriales qui exercent un pouvoir quasi absolu sur leurs domaines<sup>106</sup>. L'Ecosse est une société guerrière, la violence restant le principal mode de règlement des conflits<sup>107</sup>. La Couronne est incapable d'arbitrer ces conflits et encore plus de les réprimer. Alors que l'Angleterre développe un Etat de droit et l'équilibre institutionnel, l'Ecosse ne connaît ni la stabilité politique et institutionnelle, ni la croissance économique comme l'exprime James MCCEARNEY dans « l'anarchie aristocratique<sup>108</sup> ».

38. Ainsi le parlement n'a jamais été le centre de la vie publique écossaise. La vie politique doit plus aux rapports de force entre les puissants du Royaume qu'aux institutions. Les Etats (*Estates*) du Parlement<sup>109</sup> ne possèdent pas la même autorité législative prédominante<sup>110</sup> que leur voisin anglais. D'une part cette restriction provient notamment de l'existence en son sein d'un comité parlementaire appelé « *Lords of the Articles* » ou « *The Articles* »<sup>111</sup>. Mais d'autre part, comme l'ont exprimé DICEY et RAIT : « le parlement Ecossais n'a jamais eu ou affirmé qu'il avait, l'omnipotence du parlement anglais. En effet le parlement écossais, presque la plupart du temps, a reconnu un pouvoir qui restreignait ou faisait concurrence à l'autorité parlementaire<sup>112</sup> ».

---

<sup>106</sup> Il est de tradition que le roi d'Ecosse vive de son bien. Pour faire vivre l'Etat, il n'a, en plus de ses rentes, que quelques maigres subsides consentis par son Parlement mais rarement perçus. L'administration royale, d'ailleurs squelettique, appartient davantage à la noblesse qu'à la Couronne, dans la mesure où les charges sont héréditaires.

<sup>107</sup> L'Ecosse est moins peuplée et moins riche que l'Angleterre, mais la noblesse écossaise est aussi nombreuse que l'Anglaise. Aussi, les chefs de clan, se livrent une lutte sans merci pour tenir leur rang et éviter la déchéance.

<sup>108</sup> James MCCEARNEY, *Ecosse : les liaisons tumultueuses avec l'Angleterre*, Ed. Jean Picollec, 2001, p. 20

<sup>109</sup> Dès 1357, le parlement écossais est connu sous le titre des « Trois Etats » (*three estates* ou *tres communitates*) qui sont, en fait, trois groupes : les nobles majoritaires (les pairs), les membres supérieurs du clergé (*Bishops, Abbots* et *Priors* dont la présence dans le Parlement sera supprimée par le *Act Abolishing Prelacy* de 1689 et les commissaires des bourgs (Membres des *County* et des *Burghs*). Le principe est que tout propriétaire du Roi (nobles, bishops) pouvait y siéger. Les Bourgs royaux étaient quant à eux représentés par des élus (avant 1690, il était établi que chaque bourg royal (à l'exception d'Edimbourg) envoyait 1 représentant (ou commissionner) au parlement. Le parlement comprenait environ 150 membres. Il n'a jamais excédé 183 membres avant 1660. Après la restauration, par deux fois il a eu 190 membres et entre 1703-1706 il était composé de 226 membres.

<sup>110</sup> De manière anecdotique, le peuple, d'une certaine manière, avait une compétence législative limitée, c'est à dire qu'une législation pouvait être établie à travers l'opération de la *doctrine de désuétude*. Lorsqu'une coutume avait été établie contrairement aux dispositions d'un statut, cela démontrait donc que la volonté du peuple était de ne plus être liée par ce statut, il était effectivement rappelé.

<sup>111</sup> Ce comité parlementaire était élu au début de chaque nouveau parlement et avait le pouvoir d'agir jusqu'à ce que le parlement soit dissous. Il était composé en général de 40 membres nommés par le Roi (entre 39 membres au plus bas et 43 au plus haut ; exemple en 1612 : Pairs : 8, Bishops : 9, Membres des Comtés : 8, membres des Bourgs : 9, officiers d'Etat : 7 = 40 membres). Le comité était chargé de préparer les actes et jusqu'en 1690, le Parlement n'avait aucun pouvoir pour discuter des projets de lois ou pour voter des lois qui n'avaient pas été soumises par ce comité. Source : A.V. DICEY & R.S. RAIT, *Thoughts on the Union between England and Scotland*, p.14 et 34.

<sup>112</sup> A.V. DICEY et R.S. RAIT, *Thoughts on the Union between England and Scotland*. 1920, p.21

**39.** L'Angleterre n'hésitera d'ailleurs pas à s'immiscer dans l'embryon d'Etat écossais, gouverné par les barons. Ce sera le cas, par exemple, après la mort du roi écossais Alexandre III<sup>113</sup> en 1286, lorsqu'Edouard 1<sup>er</sup> d'Angleterre imposera John BALLIOL, le Roi John. L'Ecosse rentre alors en guerre avec l'Angleterre et voit sa défaite à la Bataille de Dunbar le 27 avril 1296 où elle passe sous administration anglaise. Cette domination anglaise va réveiller le sentiment identitaire et national écossais et conduire à la première manifestation officielle et constitutionnelle de l'existence de la nation écossaise en tant qu'Etat indépendant. Des soulèvements ont lieu dès 1297, avec à leur tête, le célèbre William WALLACE\*, Robert THE BRUCE\* et le Baron Andrew MORAY<sup>114</sup> qui vont conduire à la défaite des troupes anglaises d'Edouard II d'Angleterre à Bannockburn<sup>115</sup>. Six ans après, le 6 avril 1320 les barons écossais<sup>116</sup> dans une lettre adressée au Pape Jean XXII, connue comme la Déclaration d'Arbroath, lui demandent de reconnaître les écossais comme indépendants et de proclamer Robert THE BRUCE comme roi d'Ecosse<sup>117</sup>.

Les Stuarts vont alors organiser l'Ecosse en Etat indépendant et souverain.

**40.** Tout au long du XVI<sup>ème</sup> siècle, l'Angleterre s'organise en s'enrichissant alors que l'Ecosse se désagrège en s'appauvrissant. L'économie anglaise est déjà rentrée dans l'ère du capitalisme marchand et l'Angleterre est en plein essor économique<sup>118</sup>. L'Ecosse, par contre, est pauvre et arriérée et reste dans les mains des puissants et de leurs intérêts.

James VI, roi depuis 1587, se contente de survivre en attendant que la mort d'Elisabeth lui ouvre la voie du trône anglais. La ligne directe des TUDOR s'éteint en effet avec Elizabeth en 1603. Arrière petit-fils d'Henri VII à la fois par son père Lord DARNLEY, et par sa mère Marie STUART, il devient l'héritier de la Couronne d'Angleterre et prend le titre de James I<sup>er</sup>

---

<sup>113</sup> Il meurt sans héritiers.

<sup>114</sup> Malgré cette résistance, en 1301-1302, certains barons capitulent officiellement mais le peuple écossais se rallie à WALLACE. Les barons sont pressés par Edouard 1<sup>er</sup> d'arrêter WALLACE, ce qui sera chose faite en 1305 par le baron John MENTEITH.

<sup>115</sup> Edouard II d'Angleterre est mis en déroute à Bannockburn, près de Stirling, par Robert BRUCE les 23 et 24 juin 1314.

<sup>116</sup> « les barons, les propriétaires libres et l'ensemble de la Communauté du Royaume d'Ecosse »

<sup>117</sup> Cette lettre déclare :

« Nous sommes liés à lui (*Robert the Bruce*) pour le maintien de notre liberté à la fois par son droit et ses mérites, à travers lui le salut a été apporté à notre peuple, et à lui nous sommes fidèles. Si il devait abandonner ce qu'il a commencé, cherchant à faire de nous ou de notre royaume des sujets du roi d'Angleterre ou des anglais, nous nous battons pour le conduire dehors comme notre ennemi, ayant subverti son propre droit et les nôtres et nous porterons allégeance à un autre homme, capable de défendre notre royaume, aussi longtemps qu'une centaine d'entre nous resteront vivants, nous ne serons jamais à aucune condition, sujets à l'autorité des anglais. Nous ne nous battons ni pour la gloire, ni pour la richesse, ni pour l'honneur mais pour la seule liberté, qu'aucun homme n'abandonnera excepté avec sa vie. »

Source : Christopher HARVIE. *Scotland & Nationalism*, Ed. Routledge, 2000, p.8

<sup>118</sup> L'économie profite du rétablissement de la paix suite à la fin de la Guerre des deux Roses (1450-1485). Elle se développe vers les Indes et les Amériques. Les techniques agricoles et industrielles se développent. Le commerce intérieur et extérieur est florissant. Si les provinces du sud et de l'est, proches de l'Europe continentale, sont plus développées que celles de l'Ouest et du Nord, la production agricole est assez développée pour nourrir les cinq millions d'habitants.

d'Angleterre.

41. Les écossais<sup>119</sup> vont rejoindre la royauté anglaise tout en conservant dans un premier temps leur royaume distinct et indépendant<sup>120</sup>. Par cette union des Couronnes, les deux royaumes sont désormais réunis sous une même dynastie. James STUART prend en main la destinée des deux Etats-nations historiques, situés à des stades de développement différents.

L'Angleterre va permettre enfin à James d'être Roi d'Ecosse. Une fois installé à Londres, où les grands d'Ecosse n'ont pas le droit de venir sans autorisation, James est à l'abri de ces sujets. Il peut donc, comme il le déclare « gouverner l'Ecosse par la plume, ce que d'autres avant moi n'ont pu faire par l'épée<sup>121</sup> ». James va œuvrer pour que la monarchie soit aussi absolue en Ecosse qu'en Angleterre<sup>122</sup>. Mais il se garde bien de toucher aux juridictions seigneuriales qui lui permettent de contrer les prétentions de la Kirk<sup>123</sup>. Grâce au soutien militaire et financier de l'Angleterre, il va réussir le tour de force d'être éloigné physiquement de l'Ecosse mais d'y renforcer le pouvoir royal, au moyen notamment du Conseil Privé, et d'y apporter la paix civile. James meurt en 1625 et son fils, Charles I<sup>er</sup> successeur au trône va détruire le bon fonctionnement de l'union anglo-écossaise. Sans connaissance de son pays natal, il va poursuivre le projet absolutiste bien plus loin que son père pratiquant dès le début de son règne une politique interventionniste, qui va lui coûter le soutien de l'aristocratie<sup>124</sup>. La Couronne perd ses relais politiques et l'écart se creuse avec l'Ecosse, laissant la place libre à la Kirk. L'église presbytérienne va peu à peu reprendre le pouvoir et aidée des élites écossaises, brimées par le pouvoir royal, s'investir de la légitimité nationale et déclencher la révolution en Ecosse<sup>125</sup>.

---

<sup>119</sup> A noter cependant qu'un écossais né après l'Union des Couronnes ne peut pas être considéré comme un étranger en Angleterre selon une décision de la *Court of King's Bench, Post Nati Case*, 1608. De plus, le parlement écossais a voté un acte en 1607 qui autorise les anglais à posséder des terres en Ecosse, source : A.V. DICEY & R.S. RAIT, *Thoughts on the Union between England and Scotland*, p.29

<sup>120</sup> Chaque royaume garde ses institutions et ses lois, son Eglise nationale, ses systèmes éducatifs, juridique, militaire. Le taux de change est fixé à douze livres écossaises pour une livre anglaise.

<sup>121</sup> Cité par James MCCEARNEY, *Ecosse : les liaisons tumultueuses avec l'Angleterre*, 2001, p. 24

<sup>122</sup> Il a formulé dans *The true Law of Free Monarchies* (La Vraie Loi des monarchies libres) en 1598 une théorie extrême de monarchie de droit divin.

<sup>123</sup> Avec l'appui des seigneurs, menacés dans leur pouvoir local par la montée en puissance du clergé, le Roi va même finir par obtenir une majorité docile au sein de la *General Assembly*. Il se fera nommé Gouverneur (*Governor*) de la Kirk en 1606 et il proclamera la suprématie royale en matière religieuse.

<sup>124</sup> Charles va tout d'abord augmenter les impôts en Ecosse pour financer sa politique anglaise et irlandaise. Il va ensuite vouloir rationaliser le régime foncier archaïque et féodal. La révocation se solde par un fiasco et coûte au Roi la confiance de l'aristocratie.

<sup>125</sup> **LA REVOLUTION ECOSSAISE.** En juillet 1637, des émeutes éclatent à Edimbourg et s'étendent durant l'été dans tout le pays. L'autorité royale représentée par le Conseil privé reste sans réaction. Le 15 septembre, un gouvernement provisoire se constitue, dit *Tables*, de seize membres, dont quatre tirés de chaque Etat. Charles essaie de réagir mais n'obtient qu'une nouvelle émeute et le départ précipité du Conseil privé d'Edimbourg à la fin de février 1638. Les Tables profitent de cette nouvelle victoire pour sceller l'alliance entre la base populaire et l'alliance aristocratique en lançant le « *National Covenant* ». Signé d'abord par les nobles à Edimbourg le 28 Février 1638, le Covenant est ensuite envoyé dans les paroisses et rencontre un grand succès. Le Roi fait alors mine de multiplier les concessions. Il promet des élections parlementaires et convoque une Assemblée Générale de la Kirk pour novembre à Glasgow. Mais si le Roi ne fait rien en attendant, les Covenantaires s'organisent et

**42.** Le parlement écossais se réunit sans convocation royale, entérine toutes les décisions de la *General Assembly* et met en place un nouveau dispositif institutionnel. Les assemblées parlementaires et presbytériennes pourront désormais se réunir, délibérer et légiférer sans ingérence royale, le rôle du Roi se limitant à l'exécution des décisions prises. La représentation parlementaire des propriétaires (*lairds*) est doublée et celle du clergé supprimée. Les ministres choisis par le Roi devront être approuvés par le Parlement, qui sera convoqué au moins tous les trois ans. La monarchie absolue de droit divin s'efface alors au profit d'une monarchie limitée. Le Roi n'est plus qu'un instrument aux mains de la Kirk et du Parlement, autrement dit, le clergé et les feudataires.

Mais les couronnes sont unies, et la monarchie ne peut pas être de droit divin en Angleterre et limitée en Ecosse. Cette fois c'est une concertation qui va s'organiser entre les Covenantaires écossais et les parlementaires anglais qui réclament les mêmes libertés politiques et religieuses que se sont octroyées l'Ecosse. Ainsi c'est encore en relation avec l'Angleterre que le royaume écossais va connaître une transformation parlementaire.

**43.** Les Covenantaires proposent un projet dit *d'amitié parfaite* incorporant les nouvelles de règles de fonctionnement pour l'union anglo-écossaise et tendant à fixer l'union par des règles constitutionnelles. L'union des couronnes serait maintenue mais le Roi séjournerait une partie de l'année à Edimbourg et un tiers des charges de la Cour serait réservée aux lords écossais. Les conseils privés, comme les Parlements, resteraient distincts, mais un noyau de conseillers siègeraient aux deux afin de coordonner leurs actions. Les libertés parlementaires seraient garanties mais les parlements ne pourraient ni déclarer la guerre, ni modifier la législation commerciale sans un accord commun. Les échanges entre les deux royaumes seraient libres. La suprématie royale en matière religieuse serait abolie au profit d'une seule Eglise calquée sur la Kirk.

Les propositions, surtout les deux dernières, sont mal accueillies par les parlementaires anglais, mais ils se gardent de trop le manifester. Ils ont encore besoin de leur allié militaire<sup>126</sup> pour poursuivre leur révolution, qui elle n'est pas achevée. Les négociations avec le *Long Parliament* vont aboutir en décembre 1643 avec *Solemn League and Covenant*, sorte d'accord militaire et religieux.

L'Ecosse s'engage à mettre ses armées au service de l'Angleterre. En retour, le *Long Parliament* s'engage à financer les opérations et à réformer les Eglises anglaise et irlandaise sur le modèle presbytérien. Or ce qui est pour les covenantaires un traité solennel et sacré, conclu

---

modifient les règles des Assemblées presbytérienne permettant l'entrée des laïcs. Preuve de l'alliance entre les feudataires et le clergé, l'Assemblée générale (*General Assembly*) lorsqu'elle se réunit, comporte autant de lords et de propriétaires que d'hommes d'Eglise.

<sup>126</sup> Le régime covenantaire possède en effet la seule armée professionnelle des royaumes.

devant Dieu, n'est pour le *Long Parliament* qu'un contrat de location de mercenaires. L'armée covenantaire<sup>127</sup> entre en campagne dès janvier 1644 et remporte très rapidement les premières victoires contre les royalistes<sup>128</sup>. La bataille de Naseby en juin 1645 va marquer la fin des espoirs des royalistes.

44. En mai 1646, le roi choisit de se constituer prisonnier auprès de l'armée écossaise. Le pouvoir appartient désormais au *Long Parliament* mais également à la *New Model Army* et à son chef, CROMWELL\*. Celui-ci partisan de la tolérance religieuse rejette le *Solemn League and Covenant*. Un fossé va se créer entre l'Angleterre et l'Ecosse à l'occasion de l'exécution du Roi en janvier 1649, voulue par CROMWELL. Le Covenant se dresse en effet contre l'absolutisme mais non contre la monarchie et le sentiment républicain qui se répand en Angleterre ne trouve aucun écho en Ecosse. Le Covenant va se rallier à Charles II<sup>129</sup> et conforter son attachement à la monarchie, à l'Union des Couronnes et à l'impérialisme presbytérien, ce qui équivaut à une déclaration de guerre pour CROMWELL. L'Ecosse subit alors les attaques de l'Angleterre qui se solde par sa défaite à Worcester en septembre 1651. CROMWELL proclame l'union politique et économique en 1651<sup>130</sup>. Dans un premier temps, l'emprise de l'Etat anglais sur la société écossaise est forte et contraignante<sup>131</sup>. Mais pour remédier à l'organisation de la résistance écossaise, CROMWELL va pratiquer une politique moins vexatoire qu'en Angleterre<sup>132</sup>. La mort de CROMWELL en 1658 précipite une crise politique et financière. Les révolutions écossaise et anglaise finissent alors comme elles avaient commencé : par l'incapacité à gérer l'union anglo-écossaise.

45. La monarchie impériale est restaurée en 1660. Elle va adopter à l'égard de l'Ecosse une attitude d'indifférence bienveillante, intervenant uniquement pour résoudre ou prévenir des crises dangereuses pour l'Angleterre. Le premier souci de Charles II est de prévenir toute rébellion de guerre civile. Il va mettre tout en œuvre pour soustraire les affaires écossaises aux Communes. L'Union reste purement dynastique incarnée dans la seule personne du Roi. Charles II met en place des mécanismes de contrôle à distance ; un Conseiller à la Cour, un

---

<sup>127</sup> Menée par Lord LEVEN Ancien chef d'état-major de Gustave-Adolphe, roi de Suède.

<sup>128</sup> LEVEN enlève Carlisle, Durham, Newcastle, York, s'installe dans le quart nord-est de l'Angleterre et conduit les forces parlementaires à la victoire à Marston Moor en juillet 1644.

<sup>129</sup> En juin 1650, Charles II appose sa signature au *National Covenant* et au *Solemn League and Covenant*.

<sup>130</sup> L'union économique n'aboutit pas, l'économie écossaise est épuisée par la Guerre. Quant à l'union politique, l'Ecosse n'obtient qu'une trentaine de représentants, nullement représentatifs. Le pouvoir sur le territoire écossais est exercé par le Général MONCK, chef de l'armée d'occupation.

<sup>131</sup> La *Kirk* est privée de son monopole religieux et l'interdiction de la *General Assembly* lui enlève sa tribune nationale. La noblesse est neutralisée par la suppression des juridictions seigneuriales. La justice relève des tribunaux cromwelliens. Le port et la détention d'armes sont interdits. Les administrations territoriale, judiciaire et fiscale sont anglicisées. De nouveaux impôts sont mis en place dont le recouvrement est confié à la troupe anglaise. Le territoire est quadrillé militairement.

<sup>132</sup> Les juridictions seigneuriales sont partiellement rétablies. L'anglicisation de la fonction publique et l'introduction de la *Common Law* sont abandonnées.

haut-commissaire<sup>133</sup> pour le représenter devant le Parlement, un Conseil privé pour les affaires courantes. Mais le Roi n'ayant aucune politique spécifiquement écossaise, ces institutions ne fonctionneront qu'en temps de crise. En pratique, le régime de la monarchie impériale en Ecosse est celui des propriétaires terriens et la noblesse écossaise va s'octroyer tous les pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire, militaire, religieux et économique<sup>134</sup>.

**46.** Charles II meurt en 1685 sans enfants légitimes. James, son frère, catholique devient alors James VII d'Ecosse et II d'Angleterre. Sous son règne la société écossaise va connaître un épanouissement considérable. James sait l'organiser et l'animer à son profit. Il se porte garant des privilèges des lords et des propriétaires et de l'autorité patriarcale des chefs de clan. Les chefs de clan vont d'ailleurs prêter allégeance au Roi et pour la première fois se répand en Ecosse un sentiment d'attachement national à la Maison des STUARTS. Libérée de l'obscurantisme covenantaire et de l'influence presbytérienne, la vie culturelle et intellectuelle se développe sous l'action de James. Il organise les professions médicales et juridiques, donnant à ces dernières la Bibliothèque Nationale d'Ecosse. Son règne voit les premières codifications du droit écossais. Il crée des chaires universitaires, encourage l'édition, se fait mécène des arts et des sciences.

Mais la politique absolutiste poursuivie par James en Angleterre va entraîner sa chute. Il est chassé au profit de Guillaume d'Orange<sup>135</sup>. Alors que les élites anglaises se rallient à Guillaume, l'Ecosse ne bouge pas, ni en faveur de Guillaume ni en celui de James. La prise de pouvoir est suivie de la *Glorious Revolution*. La monarchie anglaise est désormais contractuelle. Le Roi doit s'engager à s'abstenir des abus de pouvoir imputés à James II et longuement énumérés dans le *Bill of Rights* de 1689. Mais le régime est plus solide en Angleterre qu'en Ecosse. Guillaume est reconnu roi d'Angleterre en février 1689 mais seulement d'Angleterre.

**47.** En Ecosse, une convention des Etats se réunit pour choisir entre les deux prétendants, Guillaume et James II. Le choix n'est pas neutre. Le choix de James II signifierait en effet une rupture des Couronnes et la guerre, l'Angleterre se tenant prête. Mais l'Union dynastique sera

---

<sup>133</sup> James, futur roi d'Ecosse et d'Angleterre sera lui-même haut-commissaire de 1679 à 1682.

<sup>134</sup> - Le pouvoir exécutif car le personnel politique et administratif se recrute exclusivement dans ses rangs.  
- Le pouvoir législatif car elle domine un Parlement d'Ecosse bien plus docile que les Communes.  
- Le pouvoir judiciaire car elle monopolise la haute magistrature à l'échelle nationale et à l'échelle locale, dispense sa propre justice grâce aux juridictions seigneuriales, rétablies dans leur intégralité.  
- Le pouvoir militaire car elle encadre l'armée et lève les milices.  
- Le pouvoir religieux car ce sont les feudataires et non les évêques ou les instances religieuses qui nomment le clergé paroissial.  
- Le pouvoir économique car toutes les richesses proviennent de la terre ou des activités d'extraction et de transformation liées à la propriété terrienne.

<sup>135</sup> Guillaume d'Orange, Stuart par sa mère, fille de Charles I<sup>er</sup>, protestant est Stadhouder des Provinces-Unies (Pays-Bas)



préservée<sup>136</sup>. Guillaume prête serment à Londres en mai 1689 pour devenir officiellement Roi d'Ecosse. Mais le parlement d'Ecosse aux mains des presbytériens n'est pas gérable, la Kirk non plus. Guillaume va devoir céder en rétablissant le presbytérianisme en 1690.

48. Dès 1689, le Parlement d'Ecosse réclame l'union douanière mais le protectionnisme anglais sera au contraire renforcé à partir de 1696. Les Ecossais vont rechercher ailleurs les appuis financiers que Londres leur refuse. Pour la première fois depuis le *National Covenant*, l'Ecosse se lance dans un grand projet national de « colonisation<sup>137</sup> » avec la Compagnie d'Ecosse<sup>138</sup>. Mais c'est le désastre : l'Ecosse y perd 2000 hommes, la quasi-totalité de sa flotte marchande, la moitié de sa richesse et plus que tout son orgueil. L'Ecosse se replie alors sur une anglophobie virulente.

49. La catastrophe de Darien en 1700 provoque un affrontement et une crise des Couronnes et des parlements. La guerre se déroule à coups de pamphlets virulents et dans les enceintes parlementaires des deux royaumes. Les seules solutions sont radicales : la rupture ou la fusion avec l'union politique, économique et monétaire. La rupture à l'inverse livrerait l'Ecosse au STUART catholique, protégé de Louis XIV<sup>139</sup> et donc à la France. Mais en raison de l'Union des deux couronnes, il ne peut y avoir de prétendant au trône d'Ecosse qui ne soit également prétendant au trône d'Angleterre. En outre, la rupture signifierait à plus ou moins terme une guerre anglo-écossaise et menacerait donc la sécurité du territoire anglais.

Ainsi l'Union politique semble être la seule solution pour la Couronne mais elle n'est pas envisageable pour les deux parlements<sup>140</sup>. La Couronne, depuis la *Glorious Revolution*, ne peut contraindre ses parlements, les événements liés à la succession de Guillaume vont alors s'en charger<sup>141</sup>.

50. Le Parlement anglais, de manière à conserver les acquis de la *Glorious Revolution*, va régler la succession en prenant l'*Act of Settlement*. L'acte règle la succession en faveur de

---

<sup>136</sup> Les jacobites choisissent de soutenir James II. La révolte subsistera jusqu'à une dernière défaite à Cromdale en mai 1690 et la déroute de James II en Irlande sur la rivière de Boyne en juillet 1690.

<sup>137</sup> Sur les conseils de William PATERSON, entrepreneur, co-fondateur de la Banque d'Angleterre (1694) et de la Banque d'Ecosse (1695), le projet initial d'une Compagnie d'Ecosse se focalise sur l'Amérique centrale, et sur DARIEN près de l'isthme de Panama. En 1698, une première expédition voit le jour. Mais les colons font face à l'hostilité des espagnols et sans aide de Guillaume, préférant privilégier les relations avec l'Espagne pouvant l'aider dans la guerre contre la France et interdisant donc aux colonies anglaises proches de fournir la moindre aide, ne vont pas résister. La deuxième expédition envoyée en soutien ne trouvera à son arrivée que des ruines.

<sup>138</sup> Les souscriptions réunissent 400 000 livres sterling (585 600 euros), soit la moitié des liquidités du pays.

Pour information : le taux de change est de 1 GBP = 1.46400 euros ; 1 euro = 0.683060 GBP

<sup>139</sup> James II est réfugié depuis 1688 à Saint Germain en Laye.

<sup>140</sup> Poussés par Guillaume, les Lords anglais votent une résolution favorable à la fusion en 1700 mais elle se heurte à l'indifférence de la Chambre des Communes.

<sup>141</sup> **LE REJET DE LA DYNASTIE DES HANOVRE.** Guillaume étant sans enfants, le trône doit revenir à sa mort à sa belle sœur, Anne, deuxième fille du premier mariage de James II, et à ses enfants. En juillet 1701, Gloucester, enfant unique d'Anne succombe à la maladie. Anne quant à elle est de santé fragile et en cas de décès, la lignée des Stuart protestants et anglais va s'éteindre. Un mois après la mort du fils de Anne, James II, héritier catholique meurt en laissant un héritier que Louis XIV s'empresse de reconnaître comme Roi d'Angleterre, d'Ecosse et d'Irlande.

Anne et au cas où elle mourrait sans héritiers, de Sophie de HANOVRE, petite-fille de James VI d'Ecosse et Ier d'Angleterre et à ses enfants. Mais le parlement anglais n'estime pas nécessaire de consulter et d'associer le parlement écossais. La décision du parlement anglais va aggraver la crise de l'union des Couronnes. Immédiatement, le parlement écossais, composé majoritairement d'aristocrates écossais, rejette l'Acte, préférant HAMILTON, presbytérien modéré et plus proche du trône que Sophie de HANOVRE. La mort soudaine de Guillaume en mars 1702, va précipiter la crise. Anne au mois de juin 1702, va demander au Parlement d'Ecosse de nommer des commissaires chargés de négocier sa fusion avec les Communes.

**51.** Les premières négociations ne vont pas aboutir malgré la majorité attachée à la Cour suite au départ de HAMILTON et de son parti du parlement écossais<sup>142</sup>. Le parlement anglais, va opter pour la méthode forte. L'*Aliens Act* en février 1705 décrète l'abrogation de la citoyenneté commune en place depuis 1603 et l'interdiction de tout commerce avec l'Ecosse. Or l'Angleterre est le seul pays avec lequel la balance commerciale écossaise est excédentaire. Mais l'acte ne doit entrer en vigueur que si l'Ecosse n'entame pas de négociations sur la fusion avant Noël. Or les partisans de l'Union sont toujours minoritaires dans le parlement écossais. Mais HAMILTON, à la tête de l'opposition est affaibli financièrement et il va conclure un accord avec la Couronne en échange de l'abandon de son opposition à l'Union et de la nomination de Commissaires chargés de négocier avec le Parlement anglais. L'*Aliens Act* est alors abrogé et les négociations débutent à Londres le 16 avril 1706 pour se terminer le 16 juillet de la même année.

**52.** Les trente commissaires désignés des deux côtés vont devoir trouver un accord qui devra être approuvé par les deux parlements.

L'essentiel de l'accord pour l'Angleterre est d'obtenir la sécurité politique, pour l'Ecosse d'obtenir la sécurité économique. Si l'Angleterre est en effet prête à faire des compromis, elle ne veut absolument pas transiger sur deux points : le caractère incorporateur de l'Union c'est-à-dire la suppression du parlement écossais (pas d'Union fédérale) et l'établissement de la couronne du Royaume-Uni sous la Maison des HANOVRE. Les écossais, quant à eux tiennent à

---

<sup>142</sup> Faute de volonté politique de part et d'autre, les commissaires anglais et écossais, bien qu'entrés en pourparlers dès novembre 1702 ne vont pas réussir à trouver un accord. Bien avant la fin des pourparlers en février 1703, il est évident que si la Couronne souhaite la fusion ; les deux parlements y sont opposés<sup>142</sup>. Le Parlement d'Ecosse va continuer sa guérilla contre le pouvoir londonien et la session parlementaire à Edimbourg en 1703 va être désastreuse pour la Couronne.

Tout d'abord, le parlement écossais prend le *Anent Peace and War Act* en 1703 qui affirme conformément à l'*Act of Security* de 1696, que seul le parlement écossais est habilité à déclarer la guerre.

Ensuite, un nouvel *Act of Security*, pris en 1703 règle la succession écossaise. Le successeur d'Anne sera un Stuart protestant mais n'est pas la personne désignée par le parlement anglais à moins que celui-ci ne donne satisfaction aux revendications écossaises dans les domaines politique, religieux et commercial. Le haut-commissaire, sur ordre royal refuse l'assentiment royal sur quoi le Parlement d'Ecosse refuse le vote de l'impôt. Le bras de fer engagé va se poursuivre avec l'interdiction par le parlement anglais de l'importation de vins français et de l'exportation de lainages vers la France. Ce qui est interdit à Westminster est immédiatement autorisé par Edimbourg.

deux points particulièrement : la liberté de commerce et la préservation des lois et des cours de justice écossaises.

Sur l'essentiel l'Angleterre va l'emporter. La souveraineté politique écossaise est troquée contre l'accès aux marchés anglais et coloniaux. Ce transfert de souveraineté doit en effet s'accompagner d'avantages financiers pour l'Ecosse. L'Angleterre doit verser des subventions aux industries écossaises les plus lésées, notamment celle du lin. Elle devra également dédommager les actionnaires de la Compagnie d'Ecosse, son échec étant attribué à la malveillance anglaise. Mais l'Ecosse doit consentir à des sacrifices : la fiscalité anglaise s'applique aux deux royaumes ce qui signifie une pression fiscale accrue et une administration plus présente et plus répressive. Les anglais sont également obligés de céder sur la question religieuse<sup>143</sup>, le parti presbytérien menaçant d'entamer une mobilisation parlementaire et populaire contre l'Union. Les débats parlementaires vont s'étendre sur dix semaines. Le premier article sera voté le 4 novembre 1706 à une majorité de 32 voix. La ratification de l'ensemble, incorporant les concessions anglaises sur les plans religieux et financier sera acquise le 16 janvier 1707 à une majorité de 42 voix.

**53.** Une fois l'Union réalisée, la souveraineté écossaise se fond dans un ensemble plus grand et le parlement de Westminster devient alors « l'expression de cette souveraineté de forme partagée<sup>144</sup> ». Mais l'Acte d'Union, tout en assurant au pouvoir londonien le monopole de la décision, en inscrivant la spécificité des institutions sociales dans une loi de portée constitutionnelle, va faire barrage à la fusion des deux sociétés. L'Angleterre et l'Ecosse sont déjà des nations historiques dotées chacune d'une forte conscience nationale qu'un simple acte législatif ne va pas réussir à effacer.

**54.** C'est donc sur cette histoire d'opposition et d'intérêts économiques que le parlement écossais base sa légitimité historique et nationale. La nation écossaise a en effet bien existé mais elle s'est construite grâce et par rapport à l'Angleterre. C'est pourquoi le parlement écossais représente également un aboutissement dans ce que Lindsay PATERSON qualifie de « dualisme identitaire ». Il s'agit en effet d'une complémentarité entre l'identité écossaise et britannique, faite d'interactions fréquentes.

---

<sup>143</sup> Après l'ouverture du débat de ratification, le parlement anglais laisse l'exécutif écossais rédiger un *Act for Securing The Protestant Religion and Presbyterian Church Government* qui est intégré au projet d'Union. Le parlement anglais va accepter d'autres compromis, importants pour les écossais mais pas pour les Anglais. L'Ecosse conserve la spécificité de son droit privé écossais et celle du système éducatif. De même, les feudataires gardent intactes les juridiction seigneuriales et les bourgeois les privilèges des bourgs royaux.

<sup>144</sup> Jacques ZILLER, *L'Ecosse*, contribution 12 in FABERON Jean-Yves et ANIEL, Guy (dir.). *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*. Etudes de la DF – Institutions. La Documentation française, 2000, 464 pages.

## 2. Le parlement : représentant du peuple d'Ecosse.

L'instauration du parlement semble être finalement la pierre manquante à l'édifice de la nation écossaise. Une ancienne histoire écossaise reprise par John REID, l'ancien secrétaire d'État aux affaires écossaises, montre le symbolisme attaché au parlement écossais. Elle raconte que trois artisans travaillaient ensemble sur le même immense bloc de pierre. Ils se demandèrent ce qu'ils allaient en faire. Le premier répondit : « nous allons tailler une pierre », le second : « nous allons tailler une figure qui sera la pierre angulaire », le troisième dit : « nous allons construire une cathédrale ». Pour John REID, « le parlement est la pierre angulaire de la nouvelle démocratie écossaise. Ce parlement offre ainsi la possibilité de créer une nation renouvelée, une cathédrale d'espoir et de promesse pour tout le peuple d'Ecosse<sup>145</sup> ». Représentation politique « haute », expression de cette *unité* nationale, le nouveau parlement écossais monocaméral entend se placer comme interlocuteur direct du peuple écossais. George REID\* a ainsi déclaré lors des débats du *Scotland Act*, à la Chambre des Communes que la propriété du parlement écossais appartenait solennellement au peuple d'Ecosse<sup>146</sup>.

55. Il est intéressant d'évoquer le bâtiment du parlement, Holyrood, non pas parce qu'il a été l'objet, et est encore, de critiques quant à son coût<sup>147</sup> mais surtout par le symbolisme qui est attaché à ce parlement construit au début du nouveau millénaire. Dans son livre blanc de 1997, le bureau écossais a établi cette condition : « ce sera un symbole important de l'Ecosse. Il devrait rendre hommage aux achèvements passés du pays et signaler ses futures aspirations »<sup>148</sup>. Son architecte catalan MIRALLES\* a commenté : « nous ne voulons pas oublier que le parlement écossais sera à Edimbourg, mais il appartiendra à l'Ecosse, à la terre écossaise ». Dans son discours pour le concours, MIRALLES a écrit : « J'imagine qu'un parlement devrait être organisé comme le campus d'une université. Un genre spécial de connaissance y est produite.. Les parlements ont besoin d'être des lieux différents pour penser, marcher ... Le palace ne devrait pas être le modèle, le Dôme ne devrait pas être le modèle ... ».

A l'ouverture du parlement en juillet 1999, Donald DEWAR\* déclarait : « C'est plus que nos politiques et nos lois. C'est au sujet de qui nous sommes, comment nous nous tenons nous-mêmes. Nous avons élaboré notre propre histoire et nos traditions, notre sens d'individu et nous les incluons dans le tissu de notre nouveau parlement ». Ainsi, il y aurait une histoire constitutionnelle dont l'autorité dériverait moins de la couronne et plus du peuple. Le monarque aurait la légitimité tant qu'il se conforme et exprime la volonté du peuple.

56. Comme, le gouvernement britannique l'a réaffirmé dans le livre blanc de 1997, au titre

---

<sup>145</sup> *Scotland's New Democracy*, 1<sup>er</sup> juillet 1999, John REID

<sup>146</sup> Scottish official report, col.372, 1997

<sup>147</sup> Le parlement inauguré à l'automne 2004 a coûté 414 millions de livres (615 millions d'euros), dix fois plus que le coût initialement prévu.

<sup>148</sup> Scottish Office. *Scotland's Parliament*. cm.3658, Juillet 1997, para.10.3.

des arrangements constitutionnels, « aucun parlement ne peut lier ses successeurs<sup>149</sup> ». Le parlement britannique a donc le droit d'abrogation, dans la logique de la souveraineté absolue sur tous les actes votés par ses prédécesseurs. Ainsi donc, le *Scotland Act* de 1998 reste une loi, qui si elle possède de manière évidente un caractère constitutionnel n'en est pas moins ouverte à modification ou à révision (voire abrogation) par le parlement souverain de Westminster. Ainsi en l'absence de constitution écrite, l'existence du parlement écossais ne peut être définitivement assise au regard de la loi. Cependant, au même titre que l'Union en 1707, le parlement britannique doit à nouveau respecter le nouveau réaménagement de la nation écossaise mis en place par le *Scotland Act* au risque d'être alors désavoué et de mettre en danger l'unité du Royaume-Uni.

57. En effet, en faisant de la participation du peuple une condition sine qua non pour le passage du projet de loi écossais aux Chambres, le gouvernement britannique a donné au futur Parlement écossais une *aura* démocratique et populaire. Le fort soutien populaire, à 74 % des votes exprimés, a assuré son avenir au sein de la Constitution britannique<sup>150</sup>. D'une part, l'association du peuple par référendum a permis au gouvernement d'accélérer la mise en place de la dévolution ; d'autre part elle a légitimé la création du parlement écossais et par conséquent abondé dans l'idée de l'existence d'une souveraineté écossaise « populaire ».

58. Le référendum fournit un genre d'accord politique et moral entre le peuple écossais et le gouvernement britannique (et par la même occasion aux chambres du parlement) mais aussi avec son nouveau parlement. Pour George REID, ancien secrétaire d'Etat aux affaires écossaises, le parlement n'appartient pas aux politiciens ; le peuple d'Ecosse jouit seul de la propriété de ce parlement. Ainsi si le parlement de Westminster ne peut pas être théoriquement lié par ses successeurs, il peut l'être cependant par le peuple. En effet, il est difficile d'imaginer aujourd'hui l'abolition du parlement écossais sans une consultation du peuple d'Ecosse et sans son approbation (!).

Nous nous trouvons aujourd'hui face à une vieille nation écossaise enrichie avec la mise en place de la dévolution d'une composante essentielle: la rencontre de l'Etat et de la nation entendue comme la superposition et la convergence d'une entité politique souveraine et d'une entité culturelle unifiée. En effet plus qu'une décentralisation administrative, la dévolution reconnaît à l'Ecosse le droit à une représentation nationale autonome. L'Ecosse a quasiment désormais une forme étatique : elle possède d'une certaine manière sa propre constitution ap-

---

<sup>149</sup> Livre blanc, 1997, para.4.2

<sup>150</sup> Le gouvernement a ainsi affirmé dans le livre blanc que « le soutien populaire au Parlement écossais, une fois établi, sera suffisant pour que son futur au sein de la Constitution britannique soit sauf, sécurisé ». Livre blanc, 1997, para.4.2

prouvée par le peuple écossais, son gouvernement autonome et une organisation juridictionnelle qui existait déjà indépendamment du système judiciaire anglais.



## **B/ Un parlement érigé en nouveau représentant de la nation politique écossaise**

L'acte écossais de 1998 met en place et aménage l'autonomie politique de l'Ecosse. Pour Tom NAIRN<sup>151</sup>, la dévolution a signifié le « retour de l'Ecosse ». Cette nation historique retrouve son parlement national et son propre gouvernement. Le nouveau parlement écossais, représentant démocratique et légitime de la nation écossaise, avec le gouvernement sont désormais les détenteurs du pouvoir politique. Les nouvelles institutions ont donc la tâche d'incarner cette nation et la volonté du peuple écossais.

59. Mais l'Ecosse fait face au défi de créer un parlement tourné vers l'avenir, représentant d'un nouveau style de politique, et de créer un mode de gouvernement se voulant moderne et distinctif. En juillet 1997, dans le livre blanc<sup>152</sup>, le gouvernement estime qu'il « a fourni la structure pour le Parlement écossais » mais il lui laisse le soin de « développer lui-même les procédures qui conviennent le mieux à ses objectifs<sup>153</sup> ». Ainsi l'acte écossais établit des obligations minimales que le parlement écossais doit remplir<sup>154</sup>.

---

<sup>151</sup> Tom NAIRN, *After Britain, New Labour and the Return of Scotland*, Granta, 324 pages

<sup>152</sup> 9.1 Le gouvernement a l'intention de prendre le minimum de législation pour établir le parlement écossais ; et dès que possible de laisser le parlement écossais décider par lui-même de ce que devront être ses procédures. Ce chapitre établit les arrangements constitutionnels basiques que le gouvernement mettra en place, à l'intérieur desquels le parlement écossais opérera selon ses propres procédures...

9.8 Le Parlement écossais sera responsable pour esquisser et adopter un règlement (*Standing orders*). Le gouvernement projette que ce règlement (*Standing Orders*) soit désigné pour assurer l'ouverture, la responsivness et la responsabilité. Il y aura un minimum requis concernant les étapes des projets de lois, les intérêts de la Couronne, la préservation d'un ordre, la rémunération des membres, le rapport des procédures, l'accès public et les comités.

9.9 Le Gouvernement souhaite dès que possible laisser des décisions détaillées sur la manière dont le parlement écossais travaille au parlement lui-même. Le gouvernement espère que le parlement écossais adopte des méthodes de travail modernes ; qu'il sera accessible, ouvert et responsable au besoins du public ; que la participation par les organisations et les individus dans le processus de décision sera encouragée ; et que les opinions et les conseils de spécialistes sera recherché lorsque ce sera approprié.

9.10 Le gouvernement espère également que les comités jouent une part importante en vue de porter les affaires du parlement et le parlement écossais aura le pouvoir d'établir les comités qu'il estime approprié. Il est envisagé que ces comités puissent par exemple initier la législation, contrôler et amender les propositions de l'Exécutif écossais tout en ayant de larges pouvoirs d'investigation. Un tel rôle pour les comités du parlement écossais signifie que les propositions de l'exécutif écossais seront examinées de manière appropriée. Les comités se rencontreront de temps en temps dans des lieux appropriés à travers l'Ecosse pour voir comment leur pays est conduit.

9.11 En résumé, le gouvernement fournira la structure pour le parlement écossais, mais il laissera ouvert au parlement lui-même de développer des procédures qui rencontre le mieux ses objectifs.

<sup>153</sup> Livre blanc 1997, par 9.11

<sup>154</sup> Obligations minimales : élections du *Presiding Officer* et du Premier Ministre, préservation de l'ordre, procédures publiques excepté dans certaines circonstances précisées par le règlement (*standing orders*), report et publication des procédures, nomination des membres des comités, intérêts de la couronne et consentement de la Reine, registre et déclaration des intérêts des membres, exercice des fonctions du *Presiding Officer*, participation du *Presiding Officer* et de ses adjoints dans les procédures parlementaires, nomination des membres du *Scottish Parliament Corporate Body*, convocation de témoins et de documents par les comités, participation dans les procédures parlementaires par le *Lord Advocate* ou le Soliciteur Général, examen des projets de loi par le *Presiding Officer*, soumission des projets de loi à l'assentiment royal par le *Presiding Officer*, étapes législatives, contrôle financier, et audit, procédures pour des résolutions de variation d'impôt, arrangement pour prêter serment des parlementaires et des ministres, questions relatives aux vacances de sièges de circonscription ou régional.



Il s'est agit dès le début de construire un parlement différent de Westminster.

## 1. L'élaboration d'un projet constitutionnel écossais

A la différence du pays de Galles, le projet constitutionnel écossais a été élaboré et construit avant l'acte officiel de la dévolution sur la base des revendications autonomistes de la Campagne pour une Assemblée écossaise<sup>155</sup> intégrées dans sa déclaration finale intitulée « *A Claim of Right for Scotland*<sup>156</sup> ». Elles vont être reprises par une convention constitutionnelle écossaise, cherchant à rassembler tous les partis politiques et diverses associations en vue de proposer un projet concret pour l'Ecosse et offrir « une meilleure qualité de vie pour le peuple écossais ». L'idée de la convention recueille l'adhésion du parti travailliste, du parti libéral démocrate, du parti nationaliste écossais dans un premier temps, de l'alliance centriste, des écologistes et de nombreux groupes d'intérêts, au premier rang desquels l'Association des collectivités locales écossaises (COSLA), les églises écossaises, les syndicats écossais, mais

---

<sup>155</sup> En mars 1980, suite à l'échec du référendum de 1979, est créée « *Campaign for a Scottish Assembly* » (CSA). Organisation transpartisane, elle est chargée de promouvoir l'idée d'une assemblée législative directement élue en Ecosse. Elle est placée initialement sous la présidence de Jack BRAND, universitaire et auteur d'un ouvrage pionnier sur le mouvement nationaliste écossais (*National Movement in Scotland*, Routledge 1978, 340 pages). Il est également auteur d'un ouvrage sur la réforme du gouvernement local en Angleterre, *Local Government Reform in England*, 1974, Croom Helm : 180 pages). La *Campaign for a Scottish Assembly* publie en 1981, un « *BluePrint for Scotland* » proclamant notamment le droit pour l'Ecosse en tant que nation, à déterminer son propre avenir politique, en se référant à la Charte des Nations Unies. Par la suite, l'organisation se contente d'une activité discrète jusqu'en 1985 où elle lance l'idée d'une Convention Constitutionnelle, qui en rassemblant tous les députés écossais permettrait d'établir un large consensus dans l'opinion écossaise pour soutenir le projet de loi qui en résulterait. Ce projet se heurta à la volonté de non engagement du parti travailliste, dont la position officielle était que la convention n'avait pas lieu d'être car la dévolution et donc l'assemblée écossaise résulteraient automatiquement de la victoire proche et certaine des travaillistes aux élections législatives de 1987. L'échec des travaillistes à l'échelle britannique et le retour au pouvoir des conservateurs pour la troisième fois consécutive donnèrent une crédibilité nouvelle à la Convention constitutionnelle.

La campagne pour une Assemblée écossaise devant l'hégémonie du parti conservateur décide de la création d'une comité constitutionnel ad hoc, le **Constitutional Steering Committee**, présidé par Sir Robert GRIEVE, ancien président de l'agence gouvernementale « *Highlands and Islands Development Board* », et aidé par Jim ROSS, représentant le *Scottish Office*, tous deux largement représentatifs des intérêts économiques écossais. Le Comité se réunit entre janvier et juillet 1988.

<sup>156</sup> Le rapport d'étude du comité, publié en juillet 1988 sous le titre « *A Claim of right for Scotland* », eut un impact immédiat auprès de l'opinion. Ce rapport rappelle le statut de nation de l'Ecosse et condamne les divers gouvernements britanniques successifs pour n'avoir pas respecté, tant sur le fond que la forme, le traité d'Union de 1707, et pour avoir finalement abouti à une pratique antidémocratique, centralisant et déterminant toute la politique et toute l'autorité à Londres dans la seule personne du Premier Ministre, sans aucune garantie constitutionnelle ou contre-pouvoir effectifs contre les abus. En conséquence et dans ce contexte d'une pratique anglaise de la constitution du Royaume-Uni, il était vain pour les écossais d'attendre un changement institutionnel émanant du Centre, et il leur appartient désormais de prendre en mains leur destin en définissant leur propre projet à travers l'établissement d'une **Convention Constitutionnelle**. La *Claim of Right* fut signée par 58 des 72 parlementaires écossais à Westminster, 7 des 8 parlementaires européens, 59 des 65 conseils régionaux.

### Claim of Right :

*"We, gathered as the Scottish Constitutional Convention, do hereby acknowledge the sovereign right of the Scottish people to determine the form of Government best suited to their needs, and do hereby declare and pledge that in all our actions and deliberations their interests shall be paramount.*

*We further declare and pledge that our actions and deliberations shall be directed to the following ends:*

*To agree a scheme for an Assembly or Parliament for Scotland';*

*To mobilise Scottish opinion and ensure the approval of the Scottish people for that scheme; and*

*To assert the right of the Scottish people to secure the implementation of that scheme."*

également des associations féministes et représentatives des minorités ethniques. Par contre manquent à l'appel les conservateurs et les représentants des grandes entreprises écossaises. Cette « assemblée » se réunit pour la première fois en mars 1989 dans l'*Assembly Hall* d'Edimbourg, lieu symbolique de la réunion annuelle de l'Eglise d'Ecosse. Elle déclare solennellement « le droit souverain des Ecossais à déterminer la forme de gouvernement la mieux adaptée à leurs besoins<sup>157</sup> ». Après s'être réunie sept fois, la Convention présente le 30 novembre 1990, au Royal Concert Hall à Glasgow, son premier rapport « *Toward's Scotland Parliament* » contenant ses propositions pour la création d'un Parlement écossais pour le peuple écossais, une sorte de charte, de manifeste de la Convention. En 1993, la convention nomme une commission constitutionnelle indépendante de onze membres présidée par Joyce McMILLAN, écrivain et journaliste écossais<sup>158</sup>.

Après de longs mois d'attente et de discussions, la Convention présente son projet final « *Scotland's Parliament, Scotland's Right* », le 30 novembre 1995, jour du Saint Patron écossais, Saint ANDREW. Véritable ébauche de la future constitution écossaise, ce rapport est une référence pour les dévolutionnistes. Reprenant les principes généraux proclamés dans la déclaration des droits (*Claim of right*), le rapport définit les pouvoirs et les responsabilités du nouveau parlement écossais au sein même de l'Ecosse, dans la perspective britannique mais aussi européenne :

« La création d'un nouveau parlement est un moment rare et excitant, qui offre une opportunité unique pour le changement et du renouveau. La convention voit l'établissement d'un parlement écossais comme une chance d'effectuer des améliorations fondamentales dans la façon dont l'Ecosse est gouvernée. »

Ainsi, la Convention Constitutionnelle écossaise souhaite voir l'établissement d'un parlement « très différent du modèle de Westminster (...) dans un sens moins procédural, et plus radical ». Le futur parlement doit être caractérisé par les principes de « responsabilité, accessibilité, ouverture, et responsabilité devant le peuple<sup>159</sup> ». La convention constitutionnelle érige le parlement en gardien des droits et des libertés fondamentales, devant offrir une protection à l'intérieur du droit écossais<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> « *We, gathered as the Scottish Constitutional Convention, do hereby acknowledge the sovereign right of the Scottish People to determine the form of Government best suited to their needs.* »

<sup>158</sup> La tâche de la commission était, sur la base des travaux de la Convention, de faire des propositions sur le système électoral et la représentation du parlement écossais ainsi que sur les implications constitutionnelles à l'échelle du Royaume-Uni et pour le gouvernement local. Le rapport de la commission sera présenté et discuté à la Convention le 2 décembre 1994 à la Old Royal High School à Edimbourg.

<sup>159</sup> SCC, *Scotland's Parliament, Scotland's Right*, 30 novembre 1995, p.24

<sup>160</sup> Elle propose notamment l'adoption d'une Charte énonçant clairement les principes, droits et libertés ne devant pas être violés. La Charte comprendra ainsi les principes énoncés dans le droit international et européen : la convention européenne des droits de l'homme, la déclaration du parlement européen sur les droits fondamentaux et les libertés ainsi que la convention internationale des droits civils et politiques, basés sur les traditions et les valeurs écossaises, SCC, *Scotland's Parliament, Scotland's Right*, 30 novembre 1995, p. 12. Cette recommandation sera reprise par le *Consultative Steering Group* qui déclare : « le parlement écossais devra créer une charte

**60.** La société civile a été partie prenante des travaux de la convention constitutionnelle écossaise. Il paraissait alors évident que les groupes de pression la composant souhaitaient avoir une place dans le nouveau système politique écossais et pouvoir exercer une influence sur les décisions politiques. Cette question sera formulée par Messieurs MCLEISH\* et WALLACE, tous deux membres du *consultative steering group* : « Comment partager le pouvoir avec le peuple d'Ecosse ? Comment inventer une forme de gouvernance participative dans un petit pays avec des moyens de communication durs, difficiles. Et plus concrètement comment au stade pré-législatif collecter les voix, comment au stade post-législatif faire fonctionner les décisions ? » Les architectes du système politique dévolu en Ecosse vont chercher à créer une démocratie basée sur une synthèse entre la démocratie représentative traditionnelle et des éléments de démocratie participative. En novembre 1997, le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse met en place un comité consultatif, le *Consultative Steering Committee*, composé de dix personnalités des milieux politiques, académiques, associatifs<sup>161</sup>, chargé de déterminer le fonctionnement pratique du nouveau parlement. Le comité chargé de réfléchir aux procédures du parlement va retenir quatre principes sur lesquels doit s'appuyer le parlement.

**61.** Henry MCLEISH\*, rapporteur pour le Comité devant le Parlement, alors Ministre pour l'Entreprise et l'apprentissage tout au long de la vie (*lifelong learning*), explique les quatre principes sur lesquels s'est appuyé le Comité<sup>162</sup> :

- la séparation des pouvoirs : le pouvoir devra être partagé entre le Parlement, l'Exécutif et le peuple d'Ecosse.
- la responsabilité : l'exécutif devra être responsable devant le Parlement qui sera lui-même responsable devant le peuple d'Ecosse.
- l'accès et la participation : le parlement écossais devra être accessible, ouvert et développer les structures qui rendront possible une approche participative au développement, à la considération et à l'examen de la politique de la législation.
- égalité des chances (*equal opportunities*) : le parlement écossais dans chacune de ses opérations encouragera et promouvra l'égalité des chances pour tous. La recherche de l'égalité devra être la tendance dominante dans le parlement et devra être délivrée dans tous les comités

---

des citoyens, il devra prendre en compte la véritable nature des individus et des organisations », Annexe J, rapport du *Consultative Steering Group*, mai 1999.

<sup>161</sup> Le *Consultative Steering Group* se compose de Henry MCLEISH, Président, Jim WALLACE (parlementaire libéral démocrate), Alex SALMOND (parlementaire SNP), Paul CULLEN (Parti Conservateur), Keith GEDDES (Convention des autorités locales écossaises - COSLA), Canon KENYON WRIGHT (Convention Constitutionnelle Ecossaise), Professeur Alice BROWN (Université d'Edinburgh) Joyce MCMILLAN (journaliste), Ester ROBERTSON (Convention Constitutionnelle Ecossaise), Deirdre HUTTON (Conseil des consommateurs écossais), Andrew CUBIE (précédent président de la Chambre de Commerce d'Ecosse) ; Campbell CHRISTIE (Secrétaire Général de STUC) et Dr Joan STRINGER (Université *Queen Margaret's*).

<sup>162</sup> Scottish Parliament Official Report, volume 1, numéro 8, 9 juin 1999, Consultative Steering Group, col.367-373

tés. Un comité d'égalité sera créé afin de vérifier que l'égalité des chances est respectée et développée par tous les parlementaires et les officiels<sup>163</sup>.

Le rapport, publié le 15 janvier 1999, tend à achever la vision et l'ébauche proposée par la Convention Constitutionnelle écossaise « de construire un parlement ouvert, accessible, et par-dessus tout participatif ».

## **2. L'engagement démocratique : « Un parlement ouvert, accessible, et par-dessus tout participatif »**

Comme l'a déclaré en introduction le rapport du *Consultative Steering group* :

« Le parlement écossais devra s'établir lui-même dans les standards les plus hauts. Les principes clés dégagés par le rapport du comité tendent à construire un parlement dont les membres élus inspireront confiance et respect, et un parlement avec qui ils voudront s'engager<sup>164</sup>. »

Le parlement écossais veut se placer ainsi dans une opération moderne et novatrice et ne pas ressembler à Westminster en miniature. Comme le déclare le rapport final de la Convention Constitutionnelle écossaise :

« La venue d'un parlement écossais inaugurera une nouvelle façon de politique qui est radicalement différente des rituels de Westminster ; plus participative, plus créative, moins confrontationnelle ... une culture d'ouverture qui permettra au peuple de voir comment les décisions sont prises en leur nom et pourquoi. »

**62.** Pour le comité, les principes dégagés devront diriger et orienter la structure du parlement qui devra être « *family friendly* », attractif également aux hommes et aux femmes et devra se rencontrer aux heures normales de bureau, de 9h30 à 17h30<sup>165</sup>. Les vacances parlementaires sont alignées sur les vacances scolaires ; ce qui signifie que le parlement siège environ sept mois par an. Il entend refléter les aspirations nationales et construire les bases même d'une nouvelle démocratie, en :

« Exploitant le potentiel des nouvelles technologies et de développement d'information, en adoptant et en adaptant les meilleures pratiques des parlements et des assemblées dans d'autres pays, en étant adapté à la culture unique et aux traditions de l'Ecosse et de son peuple<sup>166</sup>. »

La convention va ainsi étudier les modèles étrangers et s'inspirer du modèle des comités finlandais et allemand. Le système de comités combinant des fonctions d'initiative et de contrôle va être le moteur de ce nouveau style de politique. Le règlement intérieur du parlement men-

---

<sup>163</sup> Bashir AHMAD a été le premier parlementaire d'origine asiatique (pakistan) élu en mai 2007.

<sup>164</sup> *Consultative Steering Report*

<sup>165</sup> Le règlement (*standing orders*) prévoit que le parlement peut siéger les lundis de 14.30 à 17.30, du mardi au jeudi de 9.30 à 17.30 et les vendredis de 9.30 à 12.30. Le parlement ne se réunit pas en session plénière quand les comités se réunissent et donc la journée du mardi et le mercredi matin sont réservés aux comités tandis que le mercredi après-midi et la journée du jeudi sont réservées au parlement en session plénière.

<sup>166</sup> Scottish Parliament Information Office Research Paper 99/2, *Principle underpinning the Parliament*, 20 Mai 1999

tionne huit comités obligatoires<sup>167</sup> et des comités-sujets dont la durée et le nombre seront déterminés par le parlement lui-même. Les comités puissants, ouverts et accessibles doivent servir de « pont » entre le gouvernement et la société. Le pouvoir serait alors partagé entre les trois partenaires : l'exécutif, le parlement et le peuple.

Le Comité va recommander en outre de mettre en place un comité chargé de recevoir les pétitions publiques et de faire ainsi le lien entre le parlement et le peuple.

**63.** Ce comité des pétitions publiques (*Public petitions committee*)<sup>168</sup> est chargé, comme son nom l'indique, de recevoir les pétitions émanant du peuple. Il symbolise cette nouvelle forme de participation plus directe du peuple dans un parlement plus ouvert et plus accessible. Il doit permettre aux individus, aux groupes de la communauté et aux organisations de participer pleinement au processus démocratique.

C'est le comité, après le dépôt dans les formes de la pétition<sup>169</sup>, qui décide de la suite à donner. Il peut choisir de consulter l'exécutif et/ou toutes institutions ou organisations concernées et requérir l'audition d'un Ministre ou de son représentant lorsque c'est approprié devant le Comité<sup>170</sup>. Le comité a une grande liberté de choix dans le type d'actions à mener et dans le choix à faire ce qui lui permet dans un premier temps d'agir comme catalyseur.

**64.** En pratique, les pétitions peuvent permettre de changer les lois, d'être considérées comme une part de révisions plus larges ou d'enquêtes, d'initier des débats parlementaires, d'accélérer l'action de l'exécutif écossais ou d'autres institutions publiques, d'informer le contrôle de la législation, de permettre des changements dans les règlements et les directions.

Comme l'a déclaré le président du Comité :

« Le comité existe pour assurer que le peuple a le droit directement de pétitionner le parlement et ses comités, et, plus important d'assurer que quand ils font une pétition, elles sont traitées respectueusement et sérieusement... il n'a pas d'autre agenda que celui d'assurer un accès devant le parlement aux pétitionnaires et une action par le parlement en réponse à ces pétitions<sup>171</sup>. »

Dès la première année, 241 pétitions ont été envoyées au parlement écossais. Un quart éma-

---

<sup>167</sup> Règle 6.1.5, *Standing Orders*.

<sup>168</sup> Scottish Parliament Standing Orders, 15.4 à 15.6 et *Public Petitions Committee*, <http://www.scottish.parliament.uk/petitions/public/index.htm>

<sup>169</sup> Les pétitions doivent comporter le nom du pétitionnaire, l'adresse du principal pétitionnaire, le nom, l'adresse et la signature de toute personne soutenant la pétition et ne doivent pas contenir un langage offensant, tels que des injures ou un langage sarcastique ou provoquant. Les pétitions peuvent être soumises en anglais, en gaélique ou toute autre langage. Elles peuvent être également soumises en braille.

Il a fallu attendre le 16 avril 2004 pour voir le dépôt de la première pétition en gaélique : *Làithean-saora sgoiltean na h-Alba / Scottish school holidays*.

<sup>170</sup> Il peut considérer que les questions soulevées nécessitent une action plus approfondie et référer formellement la pétition au *subject* comité concerné ou toute autre institution pour examen. Il peut également recommander au Bureau du Parlement que la pétition soit débattue lors d'une réunion du parlement. Il peut également considérer que les questions soulevées ne méritent pas une action ou prendre toute autre action appropriée.

<sup>171</sup> McALLION, *Public Petitions Committee*, SCOLAG Journal, Septembre 2000, p.5, cité par Robert HAZELL, *The State of the Nations 2003*, p.287

nait des groupes bénévoles, en y incluant les églises<sup>172</sup>. En pratique, il est intéressant de noter que les comités ont largement examiné les pétitions déposées et que ces pétitions sont devenus un moyen réel pour les écossais de voir leurs problèmes porter sur la scène politique. Le mois d'octobre 2006 a vu la 1000<sup>ème</sup> pétition<sup>173</sup> déposée devant le parlement, preuve de leur succès. A cette occasion, George REID, le président du parlement a fait un premier bilan<sup>174</sup>, soulevant la réussite de ces pétitions, et leur influence dans le changement de la loi. Il a cité en exemple la pétition des villageois de Blairingone, se plaignant de leurs champs inondés par le sang de poulet provenant des abattoirs qui avait amené à une loi interdisant l'utilisation des eaux d'égoût dans les champs. Il a également mentionné la pétition de ce père dont la fille de trois ans avait été brûlée par l'eau chaude et qui a conduit à une loi du parlement obligeant à l'installation de valves de thermostat sur toutes les nouvelles plomberies. Ces exemples montrent cependant la gestion locale des pétitions, poursuivant des intérêts particuliers. Monsieur REID a déclaré que d'autres pays, tels que la France, l'Australie, l'Allemagne ou l'Italie souhaitaient mettre en place un système similaire.

Sans aller aussi loin géographiquement, le modèle d'ouverture écossais a été repris dans le nouvel acte gallois de 2006<sup>175</sup>. Un nouveau comité des pétitions – *Petitions Committee* a vu le jour le 26 juin 2007<sup>176</sup>. Sa naissance tardive est un exemple de la différenciation dont a « souffert » la nation galloise dans le degré d'autonomie accordé mais aussi de sa construction en tant que nation politique.

---

<sup>172</sup> Source :

[http://www.civicforum.org.uk/consultations/Scottish\\_Parliament\\_consultations/scpo/Devolution%20UK.htm](http://www.civicforum.org.uk/consultations/Scottish_Parliament_consultations/scpo/Devolution%20UK.htm)

<sup>173</sup> Des élèves d'une école secondaire de Glasgow ont envoyé une pétition pour protester contre le prix bon marché de l'alcool dans les supermarchés locaux.

<sup>174</sup> Source : *1,000th petition for Scottish Parliament, Petitions to people's parliament have made a difference: Presiding Officer*, News, 5 Octobre 2006, the Journal on Line, Law Society of Scotland.

<sup>175</sup> Son exemple n'a pas été suivi au parlement de Westminster. Le 22 mai 2007 le comité de procédures de la Chambre des Communes a publié *Public Petitions and Early Motions*, HC 513. Dans ce rapport il arrive à la conclusion qu'un comité des pétitions ne doit pas être établi et que les pétitions doivent continuer à être présentées à la Chambre par les parlementaires, rejetant l'idée d'une pétition directe par le public.

<sup>176</sup> Son rôle est de considérer les pétitions référées par le *Presiding Officer* en accord avec la règle 28.8.

Une pétition peut être examinée si elle a au moins 10 signatures et si elle porte sur un domaine dévolu. Val LLOYD (travailliste) a été élu président du comité en juillet 2007. Les premières pétitions examinées par le Comité ont porté sur un hôpital pour enfants pour le pays de Galles (5 994 signatures), une demande pour que tous les résidents de Glyndulais puissent rester dans leur maison aussi longtemps qu'ils le souhaitent (33 signatures) et une demande pour la réouverture de la station ferroviaire à Carnon sur la ligne d'Aberystwyth à Shrewsbury (800 signatures).



## II. L'Assemblée nationale galloise : une nouvelle nation

Avec la loi de dévolution de 1998, complétée par celle de 2006, le Pays de Galles connaît une nouvelle évolution de son statut et de ses rapports avec l'Angleterre au sein de la Couronne britannique. Ces lois viennent, en effet, bouleverser l'ordre établi depuis l'acte de 1536 qui établissait l'Union officielle. Au contraire de ses voisines plus avancées comme l'Ecosse ou plus turbulente comme l'Irlande du Nord et bénéficiant d'une autonomie d'un autre degré, le Pays de Galles, semble être plus à la traîne et plus frileux dans la voie de son autonomie. En effet dans la longue histoire de l'Union, le pays de Galles a souvent été traité comme le parent pauvre dans ses relations avec l'Etat britannique. Le pays de Galles n'a jamais bénéficié du même degré d'autonomie que l'Ecosse dans le cadre du système de gouvernement du Royaume-Uni, preuve en est, encore une fois, la dévolution exécutive accordée dans un premier temps au pays de Galles, moins avancée que celle accordée à l'Ecosse. Le Pays de Galles gagne de la dévolution une identité politique différenciée désormais reconnue officiellement par le *Government of Wales Act 1998*. En effet, s'il est indubitable qu'il existait une identité galloise pendant les années d'union avec l'Angleterre, qui se montre par une identité culturelle voire traditionnelle, folklorique, il est aussi indiscutable que la « nation » galloise a été gérée comme une principauté, une province du Royaume-Uni avec un aménagement tardif à un niveau régional de structures administratives, puis politiques. C'est pourquoi le Pays de Galles possède à la fois des éléments nationaux mais également régionaux. Pour reprendre Mervyn PHILLIPS, les fondations historiques pour le pays de Galles peuvent être divisées en trois piliers : les lois du pays de Galles, la religion chrétienne et la langue. Il s'agit ici de ne pas reprendre cette classification, mais plutôt la compléter. Au XIX<sup>ème</sup> siècle, pour Hervé ABALAIN, les trois piliers de l'identité galloise étaient la langue, la religion (non-conformiste) et une économie basée sur les industries extractives du Sud. Il apparaît aujourd'hui que cette définition semble incomplète, du fait de l'évolution de la société galloise et ses rapports avec l'Angleterre. Ce qui nous semble vrai, c'est que cette identité est le reflet d'une conscience fragmentée, tiraillée entre de nombreuses et multiples images, à la fois « stéréotypées », mais également historiques, voire économiques ou culturelles. Ainsi si on devait essayer de décrire le statut du pays de Galles tout au long de son histoire avec l'Angleterre, il faudrait envisager le pays de Galles comme une nation/région. Autrement dit d'une manière bicéphale c'est à dire comme une nation régionalisée, où ce sont dans ses rapports avec l'Angleterre que la nation galloise s'est construite comme une région nationalisée (ou nation régionalisée).

C'est pourquoi nous verrons tout d'abord la reconnaissance politique de l'identité galloise au sein de l'Union **(A)** avant de nous intéresser à la langue, particularisme de cette identité galloise **(B)**.





## A/ La reconnaissance « politique » d'une identité nationale

La reconnaissance politique d'une identité nationale va se mettre en place beaucoup plus tardivement que pour l'Ecosse. La raison la plus évidente vient de l'intégration du pays de Galles beaucoup plus récente que l'Ecosse et antérieure même à l'acte d'Union de 1536. L'acte ne marque finalement que la fin d'un processus initié dès le XIII<sup>ème</sup> siècle. Le pays de Galles a toujours été perçu par la Couronne anglaise, en reprenant Keith ROBBINS, comme une « perpétuelle principauté périphérique<sup>177</sup> ». Les trois siècles qui ont suivi l'Acte d'Union ont été déterminants pour le pays de Galles qui s'est anglicisé sur le plan social, politique, économique, religieux et culturel. L'annexion a bien eu lieu : le pays de Galles s'est fondu dans l'ensemble britannique dominé par l'Angleterre lui refusant toute en prise en compte d'une spécificité « nationale » à la différence de l'Ecosse.

**65.** Toutefois, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, le pays de Galles possède une conscience politique « autonome ». En effet, le pays de Galles moderne, né de la Révolution industrielle va développer une véritable conscience nationale : ouvrière et politique mais conscience aussi d'un particularisme culturel et linguistique. La caractéristique majeure de l'identité moderne du pays du Galles réside en effet dans la combinaison de l'identité nationale et des aspirations sociales, autrement dit dans l'adéquation de l'identité galloise avec une politique « ouvriériste ». L'identité politique moderne du pays de Galles se caractérise par le support apporté à la gauche<sup>178</sup>, d'abord pour les libéraux, et ensuite pour les travaillistes. Comme le souligne Mervyn PHILLIPS, il y a une « tradition de radicalisme dans la politique galloise<sup>179</sup> », tradition qui commence avec les débuts du suffrage populaire en 1867. Pourtant la reconnaissance d'une identité politique distincte pour le pays de Galles n'apparaîtra que tardivement dans les années soixante avec la création du secrétaire d'Etat aux affaires galloises.

---

<sup>177</sup> Keith ROBBINS, *Cultural Independence and Political Devolution in Wales*, p.85

<sup>178</sup> Avant la première guerre mondiale, le pays de Galles était la région la plus anti-conservatrice de la Grande-Bretagne ; durant les années 1885-1914, il y avait seulement deux circonscriptions où la moyenne de vote pour les conservateurs était plus forte que la moyenne de vote pour les libéraux. En effet, durant les six élections entre 1885 et 1914, les votes moyens pour les conservateurs était de 38,6 % au pays de Galles et en comparaison de 52,7 % dans la classe ouvrière située dans Londres.

<sup>179</sup> Mervyn PHILLIPS, op.cit., p. 48

## 1. Une intégration précoce

Aux origines<sup>180</sup>, le pays de Galles représentait une collection de royaumes, divisés eux-mêmes en une multitude de clans. C'est un pays divisé pour reprendre les mots de Ron DAVIES « de plusieurs rois, plusieurs dynasties, plusieurs royaumes ». Dès le XI<sup>ème</sup> siècle, l'embryon d'organisation de la nation galloise va commencer à se fissurer et à intégrer l'Angleterre. Cette intégration précoce commencera avec Guillaume le Conquérant<sup>181</sup> et se poursuivra Henri I<sup>er</sup> BEAUCLERC. Pourtant au XII<sup>ème</sup> siècle le pays va chercher à se construire nationalement et à résister à l'occupation anglaise. Il trouvera une certaine unité grâce au nouveau roi du Gwynedd, *Llewellyn ap IOWERTH* (1197-1240), gendre de Jean sans terre. C'est notamment grâce à lui que la « Grande Charte », adoptée en 1215, comprend trois clauses relatives au pays de Galles, dont elles reconnaissent la spécificité<sup>182</sup>. C'est à cette période également que remonte la division traditionnelle entre d'un côté, la *Pura Wallia*, le véritable pays de Galles c'est à dire la principauté qui comprend aux XII<sup>ème</sup> et XIII<sup>ème</sup> siècles le Gwynedd, le Powys, et le Deheubarth, et de l'autre la *Marchia Wallie*, assujettie aux seigneurs normands.

---

<sup>180</sup> Aux origines, le pays de Galles s'est formé par l'immigration d'anciennes tribus venant du Sud de l'Ecosse et du nord de l'Angleterre (Bretons du Nord et de l'Ouest repoussés par les romains et réfugiés au sud de la rivière Clyde). Ces tribus celtes (également localisées plus au nord en Ecosse, portant le nom de Pictes) durent faire face dans un premier temps aux invasions romaines vers 55 avant JC. Mais si vers 47 avant JC la majeure partie de l'île anglaise était soumise (sud-est, centre) la conquête du pays de Galles va s'avérer plus difficile. En effet, trente ans furent nécessaires aux garnisons romaines pour achever sa conquête et l'exploitation des minerais naturels (cuivre, étain, plomb). L'intégration romaine voit la création de forteresses aux quatre coins de son empire, et on peut aujourd'hui encore voir les traces de cette occupation romaine à travers certains noms de lieux et de rivières qui restent dans le paysage gallois (*Abergavenny Gobannium*, Anglesey *Mona Insula*, Brecon *Cicutio*). Après la chute de l'empire romain d'occident au IV<sup>ème</sup> siècle, les habitants groupés en clans (*cedel*) vont partager l'héritage romano celtique pendant trois siècles et vont s'unir pour résister ensemble aux attaques des Pictes du Nord et des saxons de l'est. Les guerres frontalières étaient, en effet, chroniques entre les bretons du Nord et de l'Ouest et les sept royaumes anglais connus sous le nom de *Heptarchie* (Le Kent, l'Essex, le Wessex, l'East Anglia, la Mercie, et la Northumbrie ; au VIII<sup>ème</sup> siècle il ne reste plus que trois royaumes : le Wessex, la Mercie et la Northumbrie). Cette période reste pourtant celle des légendes avec la plus connue d'entre elles, celle du roi Arthur. Au VI<sup>ème</sup> siècle, la menace devient plus pressante et ces tribus, le plus souvent éparpillées, prennent le nom de *Cymry* (littéralement compatriotes, compagnons - *fello country man*), et leur pays *Cymru* ou *Cambria*. Le mot « Cymry » apparaît dans un poème en 633, les historiens y voient les commencements d'un sentiment d'identité nationale des Britons, en tout cas une dimension nationale aux luttes contre l'envahisseur. Pour les envahisseurs anglo-saxons ce sont les *Wealhas*, qui signifie à l'origine le voisin germanique, qui se transformera en Welsh ; il sert à désigner l'étranger, plus exactement celui qui n'a pas été romanisé.

Dans les deux siècles qui suivirent la bataille de Chester qui divisa les celtes du Nord de ceux du sud-est (et qui vit la victoire de Aethelfrich, chef gallois, en 615), le pays de Galles résiste, se construit, s'organise et tente de préserver son indépendance. En dépit des royaumes rivaux qui se développent à l'intérieur de ses frontières (Morgannwg, Powys, Brycheinion, Dyfed et Gwynedd), le pays de Galles va se « solidifier » en tant que nation. Les tribus vont s'organiser et au VIII<sup>ème</sup> siècle, le pays de Galles constitue désormais une entité territoriale indépendante de sa voisine l'Angleterre, constituée d'une multitude de petits royaumes délimitée par une fortification, un fossé de séparation, construite par le roi OFFA, Roi de Mercie (757-796) et connue sous le nom d'*OFFA's Dyke* (Mur d'OFFA).

<sup>181</sup> Guillaume le conquérant place trois de ses barons normands (A Chester : Hugh d'Avranches, à Hereford : William Osbern et à Shrewsbury : Roger de Montgomery) à la frontière galloise en les encourageant à étendre leurs domaines au delà du mur d'Offa. Ce sont de ces bases militaires fortifiées, appelées les Marches que se fera la conquête vers le Gwent en 1087 et le reste du sud-est du pays vers 1100.

<sup>182</sup> La clause 56, par exemple, précise que « le Roi Jean doit restituer aux gallois toutes leurs terres et tous leurs biens légalement anglais ».

**66.** Mais la conquête anglaise va se poursuivre et en 1247, par le Traité de WOODSTOCK, l'est du Gwynedd est cédé au roi Henri III Plantagenêt. En 1254, le roi anglais donne le contrôle de toutes les terres du pays de Galles à son jeune fils le Prince Edouard.

*Llewellyn AP GRUFFYDD*, petit-fils de *Llewellyn ap Iowerth*<sup>183</sup> (1245-1282) va reconquérir les terres, à la faveur de la révolte des barons menée par Simon DE MONTFORT dont il fut le fidèle allié. S'étant rendu maître du royaume du Gwynedd, il prend le titre de prince de Galles (*Princeps Wallie*) qu'Henri III lui reconnaît officiellement par le Traité de Montgomery en 1267. Il est alors à la tête d'un royaume constitué par trois provinces : le Gwynedd, le Powys et le Deheubarth. Mais dix ans plus tard par le traité d'Aberconwy, il doit rétrocéder les territoires conquis à Edouard Ier d'Angleterre qu'il avait indisposé en refusant de lui prêter hommage. Il essaie de résister mais meurt, tué par un chevalier anglais ayant usurpé l'identité d'un prince gallois<sup>184</sup>. Pour les gallois, il reste *Llywelyn ein Llyw Olaf*, « notre dernier chef ». Ainsi, à la fin du XIII<sup>ème</sup> siècle, tout le territoire du pays de Galles est administrativement annexé à l'Angleterre. Vaughan RODERICK, éditorialiste à la BBC *Wales* estimera ainsi, à juste titre, que « le pays de Galles, dans un sens constitutionnel, a cessé d'exister dans les siècles qui ont suivi la mort du dernier prince en 1282<sup>185</sup> ».

**67.** A partir de 1282, le pays de Galles va être géré comme une province anglaise ; tout d'abord avec le statut de Rhuddlan (*Statutum Walliae*) imposé en mars 1284 par Edouard Ier. Ce statut a pour but d'organiser l'administration des terres du roi et lui permettre ainsi de s'approprier la majeure partie du nord et de l'ouest du territoire<sup>186</sup>. La principauté galloise devient pleinement propriété de la couronne anglaise. Selon les termes du statut : « La providence divine a complètement et entièrement transféré sous notre domination la terre du pays de Galles et ses habitants » ; le pays de Galles « originaire » (*Native Wales*) est inclus dans la structure du gouvernement local anglais. Le processus de subordination et de perte d'une souveraineté séparée est presque complet. Les anciens royaumes disparaissent pour être remplacés par de simples unités administratives, les « comtés<sup>187</sup> », où les postes les plus importants sont tenus par des anglais. Le pays de Galles va vivre donc sous un système politique étran-

---

<sup>183</sup> 1245-1282

<sup>184</sup> Sa lutte reprise par son frère Dafydd, ne durera que le temps que celui-ci se fasse prendre et jugé comme traître à Londres.

<sup>185</sup> *Welsh Devolution*, Briefing by Vaughan RODERICK, Welsh Affairs Editor, BBC Wales, Politics 97

<sup>186</sup> Le Nord est divisé en quatre comtés (Anglesey, Caernarvon, Merioneth et Flint) auxquels est rattaché le Maellor Saesneg. L'Ouest comprend déjà les comtés de Cardigan et de Carmarthen depuis 1241. Des officiers de la couronne sont chargés de l'administration des comtés ; pour la justice deux juges sont nommés, l'un à Caernarvon pour le Nord, l'autre à Carmarthen pour l'Ouest, (le comté de Flint dépendant du juge de Chester). Le droit gallois, s'applique encore un peu en matière civile, principalement en ce qui concerne les conflits mineurs de terres tandis que le droit anglais est le seul en matière criminelle.

<sup>187</sup> Ces comtés gallois n'élisent pas de représentants directs au parlement de Westminster, et ils restent hors de la juridiction centrale de Westminster.

ger, jouant un rôle subordonné comme n'importe quelle partie du royaume d'Angleterre<sup>188</sup>. Mais, le statut de Rhuddlan est loin de régler tous les problèmes, et la période de paix et de stabilité que le pays de Galles connaît XIV<sup>ème</sup> siècle sous les règnes de Edouard II et Edouard III va être troublée par la dernière rébellion galloise face à l'envahisseur.

**68.** La révolte<sup>189</sup> nationale sera portée par Owain GLYN DWR\*, seigneur puissant des marches, descendant de la branche Anglesey de la famille Tudor, « parfait gentleman des marches » comme le qualifie Gwyn A. WILLIAMS<sup>190</sup>. Les mots de Geraldus CAMBRENSIS la résument ainsi : « les anglais combattent pour le pouvoir, les gallois pour la liberté ; les uns pour s'approprier les gains, les autres pour éviter leurs pertes, les hirelings anglais pour l'argent, les patriotes gallois pour leur pays ». En 1404, Owain GLYN DWR fait de *Harlech* sa capitale et prend le titre de prince de Galles l'année suivante<sup>191</sup>. Allié aux français et aux écossais, il défie le pouvoir royal<sup>192</sup> jusqu'en 1406. Mais ses alliés l'abandonnent<sup>193</sup> et en 1405, sa marche sur *Worcester* échoue et conduit à sa fuite en 1409. Owain GLYN DWR demeure pour les gallois un héros et un symbole national. Il est le dernier à avoir porté un mouvement d'une telle ampleur, la suite nous montre qu'après cette révolte, les siècles passeront avant qu'on envisage à nouveau un système de gouvernement séparé pour le pays de Galles.

**69.** Au lendemain de ce soulèvement et ce jusqu'à la reconquête définitive sous Henri V en 1413, le pays est soumis à un régime d'oppression. Les terres confisquées ou tombées en déshérence reviennent au roi et non à la communauté. Le parlement anglais interdit aux gallois d'acquérir des terres dans les bourgs, d'y exercer des fonctions officielles, de porter des armes, de tenir une assemblée. La Charte de Brecon en 1411 est un exemple de la répression anglaise. Elle déclare notamment que « les libertés de Brecon seront restreintes à ceux qui

---

<sup>188</sup> Edouard 1<sup>er</sup> poursuit son œuvre cherchant à renforcer son autorité et sa légitimité et à étouffer le sentiment gallois. Il donne en 1301 donner à son fils Edouard (né au pays de Galles au château de Caernarvon, en 1284) le titre de prince de Galles, titre qui sera désormais porté par l'héritier de la couronne d'Angleterre (Edouard III qui n'a jamais porté le titre de prince de Galles le remet à l'honneur en le conférant à son fils, le Prince Noir et pendant la guerre de cent ans, les soldats gallois s'engagent dans les troupes du roi et du prince, qui leur attribue même un uniforme spécial vert et blanc). En outre, pour prévenir toute nouvelle révolte (le peuple accepte mal l'envahisseur et il y a des révoltes (rapidement matées), notamment en 1287, 1294 (Rébellion de Madog ap Llywelyn, s'autoproclamant *Prince of Wales*) et en 1316 (Rébellion de Lord of Senghenydd) contre les exactions de fonctionnaires et de seigneurs peu scrupuleux), Edouard 1<sup>er</sup> fait construire ou moderniser, plusieurs châteaux<sup>188</sup>, créant ainsi de véritables forteresses. En même temps il crée à proximité des châteaux des bourgs (*boroughs*), véritables colonies anglaises ou îlots anglais, qui reçoivent leur charte royale et dont sont exclus les gallois.

<sup>189</sup> Le conflit, au départ local concernait les terres d'Owain GLYN DWR que le comte Reginald de Grey s'était approprié. N'ayant pas obtenu justice devant la cour du roi (King's Court), il va attaquer Ruthin (propriété de Lord Grey) et les autres villes dans le nord-est en 1400. Devant la réponse « violente » anglaise, la révolte prend alors une dimension nationale, traduisant ainsi une hostilité envers les étrangers qui ont accaparé les meilleures terres, alors que le peuple connaît la misère.

<sup>190</sup> Cité par Mervyn PHILLIPS, p. 63

<sup>191</sup> Fait du dragon rouge sa bannière, vieux symbole de la victoire des Britons sur les saxons.

<sup>192</sup> Il établit le premier et le seul parlement gallois à *Machynlleth*, envisage la construction de deux universités (l'une dans le nord, l'autre dans le Sud) et projette même une division tripartite de l'Angleterre qui aurait considérablement étendu le pays de Galles.

<sup>193</sup> Louis d'ORLEANS est assassiné, le roi écossais est fait prisonnier et Henri PERCY est tué à la bataille de Shrewsbury

sont anglais et à leurs héritiers qui sont anglais à la fois par leur mère et leur père ».

**70.** Dès l'accession au trône d'Henri VII<sup>194</sup>, celui-ci pour récompenser les gallois qui lui ont été fidèles pendant la guerre<sup>195</sup> accorde des lettres de citoyenneté qui attribuent aux gallois les mêmes privilèges qu'aux anglais, ainsi que des postes importants dans l'armée, la justice, et des charges à la cour. Il accorde également des chartes qui suppriment les lois pénales discriminatoires qui avaient été prises lors du soulèvement d'Owain GLYN DWR. Il appelle son fils aîné Arthur, marie sa fille à James d'Ecosse, et demande même à un barde gallois de retracer sa généalogie. Ses origines galloises<sup>196</sup> vont tout naturellement légitimer et « appeler » à l'union et c'est son second fils Henri VIII qui va amener l'union officielle entre le pays de Galles et l'Angleterre.

Au début de son règne, Henri VIII va poursuivre la politique de son père mais, à partir de 1530, pour mieux assurer la sécurité de son royaume<sup>197</sup> et pour pouvoir imposer ses réformes religieuses, il est amené à prendre des mesures importantes qui aboutiront, en 1536 à l'annexion officielle du pays de Galles dont le destin sera désormais lié à celui de l'Angleterre.

**71.** L'acte d'union de 1536 (révisé en 1543 - *Tudor Acts*) déclare le pays de Galles comme ayant toujours appartenu et étant une part de l'Angleterre et marque l'intégration politique du pays de Galles. Le conseil des marches est alors dissous et quatre nouveaux comtés furent ajoutés aux six déjà existants.

L'acte s'intitule « Acte pour les lois et les justices à être administrées au pays de Galles dans la même forme que celles de son royaume ». Son préambule scelle l'incorporation :

« Sa majesté, .... de l'amour singulier et des faveurs qu'il portent envers ses sujets du dominion gallois, et ayant l'intention de les réduire à l'ordre parfait, et à la connaissance des lois de son royaume, et souhaitant extirper complètement tous les usages et coutumes différents du même, ordonne, statue et établit que cette région ou dominion du pays de Galles devra continuer pour toujours à être incorporé, uni et annexé à et avec son royaume d'Angleterre. »

Ces deux lois sont votées par le parlement et imposées sans la moindre consultation - il n'y avait aucun représentant gallois au parlement (contrairement à l'Ecosse et à l'Irlande). Le pays de Galles entre ainsi dans la mouvance anglaise : il s'agit d'une union, même si le terme d'annexion conviendrait mieux, qui marque l'aboutissement d'un processus entamé par Edouard 1<sup>er</sup> en 1284. Les lois d'Union font expressément référence au *Country of Wales*, au

---

<sup>194</sup> La guerre des deux roses (1455-1485) opposant les maisons de Lancastre et d'York, divise le pays. La principauté reste fidèle à la première tandis que les Marches accordent leur préférence aux Yorkistes. Devenu prétendant à la couronne d'Angleterre, Henri Tudor, exilé en Bretagne, va disputer le trône à Richard III qui a usurpé le pouvoir. Henri VII est vainqueur de celui-ci à Bosworth en 1485.

<sup>195</sup> contre Richard III 1455-1485

<sup>196</sup> petit-fils de Owain AP MEREDUDD AP TUDOR.

<sup>197</sup> crainte d'une invasion par l'Ouest : sa première femme Catherine d'Aragon est en disgrâce

*Dominion of Wales*, à la *Principality of Wales*. Administrativement et judiciairement les Tudors cherchent à l'intégrer au sein du royaume de Grande-Bretagne et à éliminer ainsi une souveraineté concurrente. La deuxième loi votée en 1543 vient compléter celle de 1536 en détaillant, dans ses 130 articles, l'assimilation juridique et politique du pays de Galles à l'Angleterre. Les gallois deviennent sujets de la Couronne d'Angleterre et l'acte garantit les mêmes « libertés, droits et privilèges » qu'aux Anglais. Les lois pénales discriminatoires sont abolies, le droit anglais doit s'imposer partout et les lois coutumières galloises, différentes des lois anglaises, sont également abolies. L'acte d'Union ne produit pas de rejet majeur ; tous les ingrédients de cette acceptation avaient été mis en place plus tôt. L'acte est bien accueilli au pays de Galles par les classes dirigeantes, en partie par la petite noblesse, qui y voit des intérêts commerciaux, et les réformateurs religieux<sup>198</sup>.

72. Les actes d'Union viennent donc marquer l'appartenance officielle et compléter l'intégration du pays de Galles au royaume anglais, devenant l'« *Old England* ». En 1746<sup>199</sup>, le Parlement précisera, même, qu'en matière législative le mot *England* inclut implicitement le pays de Galles, ce qui avait déjà été énoncé dans la loi d'uniformité, *Act of Uniformity*, de 1663. La notion de « Principauté galloise » semble être réduite alors à une simple entité administrative, son identité ne reposant que sur sa culture et sa langue.

Avec l'acte d'Union, le pays de Galles disparaît, intégré à l'Angleterre. Dorénavant pour le gouvernement britannique, le pays de Galles est traité comme une partie de l'Angleterre. William GLADSTONE déclarera d'ailleurs que « la distinction entre l'Angleterre et le pays de Galles est totalement inconnue dans notre constitution ». En effet, contrairement à l'Ecosse, le pays de Galles ne bénéficie pas d'institutions indépendantes<sup>200</sup>, ce qui en plus de lui réserver un traitement spécial, lui aurait permis de préserver la mémoire d'un État nation indépendant. C'est le contraire qui va suivre, l'union marquant l'incorporation et l'effacement du pays de

---

<sup>198</sup> Il n'y a pas eu de rébellion majeure, contrairement par exemple à la Cornouailles ou dans le Yorkshire, contre les grands changements religieux institués par la couronne. Il y avait du côté des gallois un bénéfice majeur à gagner à avoir des liens proches avec l'Angleterre. L'acte ouvrait des opportunités pour l'avancement individuel, et des centaines de gallois ambitieux voient en Londres, la ville de leur avancée sociale. La suprématie de l'Angleterre est alors incontestable.

<sup>199</sup> L'article 3 de l'Acte du pays de Galles et Berwick en 1746, statuait que « dans tous les cas où le royaume d'Angleterre, où cette part de la Grande-Bretagne appelée Angleterre, a été ou devra être mentionnée dans chaque acte du parlement, le même devra être mentionné désormais et inclure le dominion du pays de Galles. » Cet acte restera en application jusqu'en 1967.

<sup>200</sup> Il garde cependant deux institutions, dont il sera privé à la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle et au XIX<sup>ème</sup> siècle.

Le Conseil du prince de Galles et des Marches (1471-1689) autrefois connu sous le nom de Conseil du prince de Galles est officiellement reconnu en 1543 et siège à Ludlow : présidé par un *Lord President* nommé par le souverain, doté de larges pouvoirs administratifs et judiciaires, il symbolise tout ce qu'il reste de la personnalité galloise. Organe de consultation, il permet de sauvegarder une identité galloise et de préserver une différence par rapport à l'Angleterre.

Les *Courts of Great Sessions*, supprimées en 1830, rendaient la justice dans quatre *circuits* pour douze comtés, le Montmouthshire dépendant directement de Westminster : elles remplissaient en quelque sorte, le rôle du tribunal de *King's Bench* et des *Common Pleas* ; après 1830 ce sont les juges de la Cour de Westminster, peu au fait des affaires galloises, qui rendront la justice dans les deux circuits nouvellement créés du nord et du Sud.

Galles, notamment parmi les nouvelles classes dirigeantes, les grands propriétaires terriens, qui vont économiquement profiter de l'union.

## 2. Une reconnaissance spécifique tardive

La reconnaissance d'une nécessité d'une prise en compte différenciée des besoins gallois va être tardive. La mise en place en 1964 d'un ministère des affaires galloises puis la construction du projet de création de l'assemblée nationale galloise sont l'aboutissement de multiples<sup>201</sup> et longues démarches.

73. Il faut attendre 1956 pour que des changements dans la direction travailliste avec la mort de Aneurin BEVAN\* en mars 1960, fournissent enfin le soutien officiel des travaillistes à une spécificité galloise. Le dirigeant est remplacé par James GRIFFITHS\*, député gallois et fervent défenseur de l'autonomie. Le manifeste électoral du parti en 1959 déclare : « le temps est maintenant venu pour que l'identité spéciale du pays de Galles soit reconnue par la nomination d'un secrétaire d'Etat aux affaires galloises. » L'étape finale dans la création du secrétaire d'Etat et parallèlement la création du *Welsh Office* arrive lorsque les travaillistes, portés par Harold WILSON, reviennent au pouvoir en octobre 1964. Harold WILSON reconnaît la création d'un secrétaire d'Etat aux affaires galloises comme nécessaire pour « la commodité administrative et une plus grande reconnaissance de la nation galloise ». En octobre 1964, il nomme James GRIFFITHS qui déclare à la réunion du Grand Comité Gallois le 16 décembre 1964 que l'établissement du *Welsh Office* est « une reconnaissance de notre identité nationale ». La nomination du secrétaire est un développement constitutionnel important pour le pays de Gal-

---

<sup>201</sup> La proposition de créer un Ministre des affaires galloises est d'abord rejetée dans les années 30 par Neville CHAMBERLAIN et dans les années 40 par Clement ATLEE\*. Il y a en effet peu de soutien au sein du gouvernement à la proposition du Comité consultatif de reconstruction gallois pour la création du poste de secrétaire d'état aux affaires galloises. Le projet loi déposé par un membre individuel en 1949 ne passe pas au parlement.

C'est alors, de façon surprenante, le parti conservateur qui fait le premiers pas vers une responsabilité politique régionale. En 1951, le nouveau gouvernement conservateur nomme le secrétaire de l'intérieur (*Home Secretary*) Sir David Maxwell FYFE au poste de Ministre responsable des affaires galloises. Sir David Maxwell FYFE répondait ainsi devant la chambre des communes de l'effet général de la politique du gouvernement au pays de Galles ainsi que pour le livre blanc annuel sur l'action gouvernementale au pays de Galles ; il menait également les débats le jour où ils traitaient du pays de Galles. Mais il n'a pas de pouvoir exécutif, et il lui manque une « machine » départementale, son efficacité étant liée au degré d'influence qu'il pouvait exercer sur ses collègues au cabinet. De plus Sir David souffrait du handicap de siéger pour une circonscription anglaise.

En 1957, Harold MACMILLAN annonce que la responsabilité des affaires galloises est placée sous la responsabilité du Ministre du logement et du gouvernement local, Henry BROOKE, avec la création d'un ministre spécifique responsable des affaires galloises. Il est donc en position de prendre des initiatives à travers l'usage de ses propres pouvoirs dans le département. Mais BROOKE siège également pour une circonscription anglaise et il perd sa crédibilité quand il approuve l'acquisition d'eau dans la vallée de Tryweryn dans le Merioneth par Liverpool alors que 27 des 36 parlementaires gallois y sont opposés. L'année suivante, le Conseil du pays de Galles et du Monmouthshire transmet au premier ministre conservateur, Harold MACMILLAN, une note détaillée lui demandant de nommer un Secretary of State for Wales. MACMILLAN la rejette, se contente, par un jeu de mots, de transformer le poste de *Minister for Welsh Affairs* en *Minister of State for Welsh Affairs* et le Conseil démissionne en signe de protestation. Pour précision le *Minister of State for Welsh Affairs* siégeait à la Chambre des Lords et pas de droit au gouvernement même si la coutume faisait qu'habituellement le Ministre aux affaires galloises prenait part aux réunions du Cabinet.



les tout comme le ministère, *Welsh Office*, qui fournit un contrôle démocratique des activités du gouvernement gallois au pays de Galles à travers la nomination d'un ministre territorial qui est membre du Cabinet britannique.

**74.** Le *Welsh Office*, « ministère à compétences multiples<sup>202</sup> » bénéficiait d'une grande autonomie administrative, mais son secrétaire d'Etat était trop souvent l'interprète du gouvernement central à Cardiff, et non celui de Cardiff à Westminster. En 1974, un secrétaire permanent est nommé à la tête du service civil au *Welsh Office* et graduellement d'autres pouvoirs de Whitehall y sont transférés. A l'origine établi avec peu de pouvoirs, il a grandi à la fois sous les gouvernements travaillistes et conservateurs<sup>203</sup>. En 1978, les pouvoirs du *Welsh Office* étaient presque aussi étendus que le *Scottish Office*, et incluaient l'éducation, l'industrie et l'agriculture. Il accroît ainsi son rôle de département du gouvernement exécutant ses fonctions de « service public, d'agent du gouvernement » devenant la seule expression du gouvernement au pays de Galles. Cependant si le *Welsh Office* a vu son importance financière et ses responsabilités administratives augmenter, il n'avait pas vu grandir pour autant sa légitimité démocratique.

**75.** La construction de l'autonomie institutionnelle va se construire lentement et difficilement<sup>204</sup>. A la différence de l'Ecosse qui a bénéficié des travaux de la Convention constitutionnelle, le pays de Galles ne connaîtra pas un tel élan. Après l'échec de 1979 et le rejet massif des gallois, tout idée d'une dévolution de pouvoir avait été enterrée par la direction travailliste pendant une dizaine d'années. Celui-ci allait en effet plus s'intéresser à la politique du Royaume-Uni dans son ensemble qu'à une politique spécifiquement galloise. Il y avait en effet des problèmes plus urgents à régler que la dévolution, notamment la montée du chômage et la grève des mineurs de 1985.

Il faudra attendre la défaite des travaillistes pour la troisième fois aux élections générales en 1987 pour voir revenir la question d'une Assemblée galloise comme un moyen de répondre au déficit démocratique qui s'y était installé. En effet les gallois avaient rejeté massivement le

---

<sup>202</sup> op.cit, p. 142

<sup>203</sup> En 1975, il acquiert des pouvoirs significatifs en matière d'intervention économique, provenant de l'article 7 de l'*Industry Act*, et lui permettant à travers l'agence de développement galloise (*Welsh Development Agency, WDA*), d'établir un programme cohérent de financement destiné à attirer de nouveaux investisseurs. En 1979, la politique du nouveau gouvernement a renforcé et ajouté des pouvoirs au *Welsh Office*. En 1980, il assumait ainsi la responsabilité pour négocier avec le Trésor, le niveau de l'allocation publique (c'est à dire le support du gouvernement central pour l'impôt municipal). En outre, il obtient une responsabilité administrative dans les domaines de la santé, de l'agriculture, de l'éducation du secondaire et également dans l'enseignement supérieur (l'accroissement des responsabilités du *Welsh Office* s'est reflétée également dans l'augmentation du nombre des fonctionnaires. A sa création, en 1965, il disposait d'environ 200 fonctionnaires, avec un budget total des dépenses de 250 millions de livres sterling par an (366 millions d'euros). En 1995, il employait 2000 fonctionnaires et ses dépenses étaient passées à 7 billions (7000 millions) de livres sterling ce qui représentait une augmentation de 70 % des dépenses publiques au pays de Galles).

<sup>204</sup> R. DEACON. New Labour and the Welsh Assembly : preparing for a New Wales or updating the Wales Act 1978 ? Policy Review Section , *Regional Studies*, vol. 30.7, p. 689-693, 1996

parti conservateur (environ 70 % de l'électorat n'avait pas voté pour lui) et le parti travailliste était de fait le premier parti au pays de Galles. Pourtant, bien qu'il soit vainqueur au pays de Galles, il ne pouvait pas prendre part au gouvernement local et n'avait aucun pouvoir effectif pour s'opposer à la politique thatchérienne.

76. En 1987, la « Campagne pour une assemblée galloise » (*Campaign for a Welsh Assembly*) est lancée à Cardiff. Bien qu'elle n'émane pas d'un parti politique et soit officiellement multipartisane, elle est dirigée par Jon Owen JONES, un conseiller local travailliste, qui deviendra par la suite député pour Cardiff, et compte dans ses rangs Rhodri MORGAN\*, député travailliste pour Cardiff Ouest, qui vient d'être élu aux élections de 1987, mais aussi des membres du Plaid Cymru ou des libéraux démocrates. La campagne est ouverte officiellement à Merthyr Tydfil en novembre 1988 et le manifeste du mouvement est rédigé par un historien, Gwyn A. WILLIAMS, qui revendique une « Péestroïka galloise » (c'était l'époque de l'effondrement du régime communiste dans les pays de l'Est). Le manifeste va définir ainsi les principes directeurs de leur campagne :

« Nous n'avons pas l'histoire indépendante des Ecossais ; notre histoire a été une histoire de divisions internes, la fragmentation interne nous a souvent laissé assisté (...) Certains disent que le pays de Galles est un concept nébuleux. C'est un non-sens, il n'y a pas plus nébuleux que l'idée d'Angleterre. Nous avons une frontière au pays de Galles (...) C'est un droit démocratique élémentaire pour les gallois de prendre possession de leur propre pays, pour élire en toute démocratie, une assemblée qui prendra pouvoir de l'Etat gallois qui existe déjà à l'état d'embryon et qui exercera son propre gouvernement aussi humainement que possible à l'intérieur de la nouvelle Europe dans laquelle nous prendrons place. »

Ces idées vont servir de relais aux unions syndicales galloises qui vont s'investir dans la campagne et appeler à la création d'une assemblée galloise.

77. Le parti travailliste a traversé une longue route depuis l'échec du premier projet d'autonomie qui avait conduit à sa déroute en 1979. Il a tout d'abord fait un travail de restructuration interne et a préparé le second projet par des réunions, des comités, des consultations et des conférences depuis que l'idée d'une assemblée était revenue dans l'agenda du parti travailliste. Il lui a fallu d'abord convaincre ses propres rangs qui étaient si divisés en 1979. En effet, les dissensions existent toujours à l'intérieur du parti travailliste gallois et les pro-dévoctionnistes ne réussissent pas à l'imposer dans la politique officielle. En octobre 1987, un groupe de travail va être mis en place par le conseil exécutif national pour réfléchir sur le futur du gouvernement local. Son rapport est rendu en 1989 et dans le contexte de la réforme du gouvernement local recommande l'établissement d'une assemblée galloise. Ressemblant à un conseil régional gallois (*Welsh Regional Council*) l'assemblée est susceptible de remplacer le *Welsh office* et ses quangos.

Le débat sur la dévolution est relancé et l'idée d'une assemblée galloise semble alors revenu

officiellement dans l'agenda travailliste. La nomination de Ron DAVIES, comme secrétaire d'Etat par John SMITH en 1992, va représenter ce nouveau départ au sein du parti travailliste gallois. En conséquence, la création d'une assemblée galloise élue va être inscrite dans le manifeste électoral des travaillistes en cas de victoire aux élections générales de 1992. Cependant les travaillistes restent assez flous dans leur projet car s'ils sont d'accord sur le principe, ils n'envisagent pas tous les mêmes résultats. Ainsi leur manifeste électoral gallois « *It's time to get Wales working again* » parle vaguement de « démocratie moderne ». En fait les travaillistes pensaient dans la continuité du rapport de 1989, surtout aux autorités locales et ils envisageaient de remplacer les huit comtés et les trente-sept districts par vingt-cinq unités territoriales, supprimant de fait, un étage de pouvoir. L'assemblée élue devenait nécessaire pour tout coordonner, et exerçait alors certaines fonctions jusque là dévolues au *Welsh Office* et aux *Quangos*. Par ailleurs, la campagne de 1992 révèle également que, sur la question d'une dévolution de pouvoirs à une autre instance, les autres partis politiques sont aussi divisés. Les conservateurs, défenseurs de l'union, bien évidemment, y sont hostiles, les libéraux démocrates penchent pour un *Senedd* (Sénat) et une « convention d'autonomie », et le Plaid Cymru, quant à lui souhaite un parlement gallois doté de véritables pouvoirs. Autant de projets différents que de représentations politiques ....

**78.** Mais la victoire des conservateurs aux élections va infliger un nouveau coup à un projet et plus particulièrement aux travaillistes qui sont une fois de plus gagnants au pays de Galles et en Ecosse mais pas sur le plan national. La position conservatrice unioniste va raviver avec force la demande pour une assemblée au pays de Galles qui connaît à nouveau une crise de légitimité démocratique. L'augmentation du *Welsh Office*, la diminution du gouvernement local, le développement des *quangos* par le gouvernement, la réduction des dépenses publiques, l'influence de la politique régionale européenne et le gouvernement du Royaume-Uni par un parti minoritaire au pays de Galles, tout cela va contribuer à faire du projet de l'assemblée une politique commune et un projet d'actualité pour les partis d'opposition.

**79.** Le besoin d'un gouvernement responsable et représentant l'électorat se fait ressentir. Ainsi contrairement aux années 80 qui avaient suivi le référendum où les projets de dévolution avaient disparu des projets politiques et où les conservateurs avait préservé l'unité avec « une main de fer », après les élections de 1992, le débat se poursuit cette fois à l'intérieur du parti travailliste. En son sein la parti travailliste doit évoluer : ainsi même les travaillistes traditionnellement opposés à la dévolution se rangent tous, après plus de quatorze ans de domination du *Welsh Office* par les conservateurs, du côté de la démocratie locale. Même si certains,

comme Llew SMITH<sup>205</sup>, restent hostiles au projet et au changement radical de la politique du labour, il y a un changement considérable à la fois dans l'électorat gallois et chez les candidats travaillistes ; Neil KINNOCK\*, par exemple opposant virulent en 1979 adhère au « oui » en 1993.

**80.** Deux ans après la défaite électorale, en 1994, le parti travailliste gallois établit une commission constitutionnelle chargée de collecter des « opinions » sur la dévolution galloise en sillonnant le pays. Elle va les rassembler pendant cinq mois dans un document « *Shaping the Vision : A Consultation Paper on the powers and Structure of the Welsh Assembly* ». Ces consultations pourtant vont faire l'objet de critiques : notamment de la part de John OSMOND\*, président à l'époque de la campagne pour un parlement gallois qui décrivait : « en pratique, les six audiences publiques tenues par la commission à travers le pays de Galles avaient fait l'objet de peu de publicité. Elles se tenaient pendant les journées plutôt qu'en soirées ou les week-ends, des moments qui minimisaient la participation<sup>206</sup> ». Ces consultations ont été surtout, comme le souligne M. DEACON, un moyen pour le parti travailliste gallois d'éviter une convention constitutionnelle à l'écossaise qui aurait rassemblé tous les partis (dont le Plaid Cymru qui réclamait depuis le début un pouvoir législatif pour l'assemblée) et les représentants de la société civile, un moyen astucieux pour les travaillistes de garder leur hégémonie. L'explication officielle est que le parti travailliste ne souhaite pas altérer la politique (de l'assemblée) pour accommoder des partis qui représentent seulement une minorité de la population galloise. Cependant Tony BLAIR a clairement affirmé que la parti dialoguerait sur les meilleurs moyens pour implanter « notre programme de renouveau démocratique ».

**81.** En mai 1995, la commission travailliste publie les conclusions de cette consultation, à la conférence annuelle de la branche galloise du Labour, dans un document intitulé « *Shaping the Vision* ». Ses propositions ne diffèrent pas de manière substantielle du *Wales Act* de 1978. Elles seront complétées le 7 mai 1996 par un document « *Preparing for a New Wales* » qui envisage plus précisément la réforme des quangos, qui dépendront désormais directement du contrôle de l'assemblée, sorte de « super-quango ».

Si les propositions ressemblent à s'y méprendre à celles contenues dans le projet de 1978,

---

<sup>205</sup> Llew SMITH, député du Blaenau Gwent partira des rangs du parti en décembre 1994, en déclarant « Je n'ai pas joint le parti travailliste pour suivre l'agenda nationaliste ». En janvier 1995, il publiera un manifeste personnel, de 16 pages, intitulé « L'assemblée galloise : Pourquoi elle n'a pas sa place au pays de Galles ». Il conclue ainsi : « Je crois fortement qu'il est faux de croire que les changements institutionnels sont la réponse quand notre tâche la plus urgente est de développer un mouvement travailliste capable d'introduire les idées socialistes correspondant à nos communautés. Le nationalisme et toutes ces laideurs peuvent ensuite être renversés par les idées, par des idées alternatives qui exciteront les gens et leur donneront avec une plus grande décence et une vie digne et de courage pour les mettre en pratique. En sacrifiant aux aspirations des Nationalistes ne succédera pas. Cela dégradera seulement nos idées, en détruisant tout ce qui est pur et unique dans le mouvement travailliste ».

Cité par John OSMOND. « The contradictions of Welsh Politics ». *Scottish Affairs*, n° 11.

<sup>206</sup> John OSMOND. « The contradictions of Welsh Politics ». *Scottish Affairs*, n° 11

c'est que l'idée même de dévolution ne rencontre pas encore l'unanimité dans les rangs des travaillistes gallois. Même si le camp du NON important dans sa faculté de persuasion en 1979 n'était pas aussi puissant et n'avaient pas de personnalités aussi connues que Léo ABSE ou Neil KINNOCK, les travaillistes gallois se souvenaient qu'une partie des raisons de l'échec de 1979 provenaient de leur impossibilité à s'unir, autrement dit à convaincre leurs propres membres pendant la campagne du bien-fondé d'une autonomie galloise.

Pourtant cette fois les anti-dévo-  
lutionnistes ne peuvent pas lutter contre la nécessité ressentie par les gallois de cette assemblée comme réponse à un déficit démocratique. Cependant ils l'acceptaient aussi parce que l'assemblée avait peu de pouvoirs face à son homologue écossaise. Quant aux pro-dévo-  
lutionnistes, même s'ils trouvaient à l'inverse le projet trop tiède, ils l'acceptaient également y voyant un premier pas sur la route de la dévolution politique. Cependant la différenciation dans le degré d'autonomie accordé à l'Ecosse et au pays de Galles n'était pas sans provoquer des remous au sein du parti travailliste. Mais en réponse la commission « ne croyait pas qu'un argument ait été établi pour que des pouvoirs de législation primaire puissent être dévolus à l'assemblée<sup>207</sup>. »

Selon les travaillistes, « l'Ecosse et le pays de Galles n'étaient pas comparables : le pays de Galles n'avait jamais eu de véritable parlement, et pour avoir le pouvoir de prélever des impôts il fallait une assise économique solide ; mais en revanche une assemblée élue était indispensable pour coordonner les institutions existantes. »

**82.** C'est ainsi que nous pouvons mieux comprendre la nation galloise. D'une part au vu de son histoire nationale, qui comme pour l'Ecosse s'est construite en relation avec l'Angleterre. Mais comme le relèvent les travaillistes pour justifier la différence dans le degré d'autonomie accordé : le pays de Galles n'a jamais eu de parlement. La nation galloise n'a pas réellement existé avant l'annexion à l'Angleterre. Le pays de Galles a en effet dès le début été très divisé. Il y a bien eu des tentatives de construction identitaire et nationale comme nous l'avons vu en réaction de l'envahisseur anglais, mais elles ne sont restées que des révoltes géographiquement limitées. Au contraire, la classe dirigeante galloise a très vite cherché à tirer les bénéfices de l'Union. D'autre part au vu de l'histoire politique du projet d'autonomie. La reconnaissance d'une spécificité politique a été tardive, ne connaissant donc pas de traitement séparé avant la fin des années 60 et la dévolution n'a pas rencontré le soutien apporté par la convention constitutionnelle écossaise. Il a donc fallu que le pays de Galles trouve ailleurs une identité nationale. Il la trouvera dans la langue, symbole d'un particularisme culturel.

---

<sup>207</sup> *Shaping the Vision*, Wales Labour Party, 1995, article 4.4

## **B/ La question de la langue : sur le devant de la scène au pays de Galles**

La nation galloise s'est développée dans une identité linguistique très forte<sup>208</sup>. En conséquence, la dévolution est intimement liée à la langue galloise, symbole de cette autonomie. Dans une intervention devant l'Association Américaine de Science Politique à Washington en septembre 1977, Peter MADGWICK, professeur à l'*University College of Wales*, à Aberystwyth, a bien résumé l'importance de la langue :

« La langue est la question la plus importante pour l'avenir du pays de Galles, et est au cœur de la « question galloise ». La langue galloise est l'élément le plus centrifuge dans la politique britannique, même comparé avec le pétrole écossais. La langue a profondément affecté la manière de conduire la dévolution. Deux genres de crainte ont été exprimés. La première est que l'assemblée soit dominée par des « *non-Welsh speakers* » qui manqueraient de sympathie pour la langue, et seraient plus réticents qu'un gouvernement londonien à prendre des actes, spécialement impopulaires, pour protéger et promouvoir la langue. L'autre crainte était l'inverse, c'est à dire que l'assemblée sur-représenterait les locuteurs gallois et le côté gallois, et établirait un bilinguisme officiel, fermant les postes administratifs aux *non-welsh speakers*<sup>209</sup>. »

**83.** L'attitude de la plupart des gallois envers la dévolution a donc été conditionnée par leur attitude et leur opinion face à leur langue. Les gallois sont profondément attachés à leur langue qui est devenue une caractéristique de leur identité, voire unique en comparaison de leur voisine écossaise. La langue galloise a en effet été porteuse de réformes religieuses, éducatives. Pourtant pendant des années cet aspect va être mis de côté et elle va rester enfermée dans un « folklore » culturel<sup>210</sup>. Il faudra attendre les années soixante pour une prise en compte

---

<sup>208</sup> Le pays de Galles n'est pas pauvre en symboles nationaux.

Il a son **saint patron David** (connu pour sa vie simple, mort en 589 ; fêté le 1<sup>er</sup> mars). Depuis le XII<sup>ème</sup> siècle, il est une fierté nationale notamment pour les gallois qui associe le pays de Galles avec la religion, la paix et la spiritualité. David est quelquefois associé avec un autre symbole gallois : le poireau. On raconte que David a ordonné aux soldats de porter un poireau comme emblème sur leur uniforme contre les païens. Le poireau est encore porté en badge sur les chapeaux des régiments gallois. Depuis 1284, et l'annexion, les soldats gallois ont joué un rôle important dans l'armée de la couronne. A la bataille de Crécy au XIV<sup>ème</sup> siècle, les archers et fantassins gallois représentaient un tiers de l'armée anglaise.

Il a également un **drapeau national gallois** qui montre le dragon rouge, sur fond vert et blanc, symbole qui remonterait à l'époque du Roi ARTHUR. Henri VII prit le dragon rouge comme emblème à la bataille de Bosworth en 1485 et les Tudors l'adoptèrent parmi les armes royales.

**L'hymne national** du pays de Galles, *Mae Hen Wlad fy Nhadau*, date de l'époque victorienne. Il a été écrit par Evan JAMES de Pontypridd et son fils James en 1856. Il est devenu populaire quand il a été adopté lors des tournois de rugby au début du siècle. En 1955, enfin, Cardiff fut désignée comme la **capitale** et elle est devenue alors le centre national et régional du pays de Galles. L'adoption d'un hymne et d'une capitale a joué un rôle important dans la création de la nation moderne. Enfin, depuis 1284, le titre de prince de Galles est porté par le plus âgé des fils du roi. L'investiture du nouveau prince a d'ailleurs été présentée par Lloyd GEORGE en 1911 et George THOMAS en 1969 comme une nécessité de l'héritier pour pouvoir être accepté par le peuple gallois. C'est un symbole fort qui apparaît cette fois comme un support à la monarchie britannique.

<sup>209</sup> Peter MADGWICK, *American Political Science Association*, Washington, DC, Septembre 1977 cité par James M. LUTZ, « The Spread of the Plaid Cymru: The Spatial Impress ». *The Western Political Quarterly*, Volume 34, Numéro. 2, juin 1981, p. 310-328

<sup>210</sup> C'est notamment le cas avec l'Eisteddfod, véritable symbole d'une culture galloise. Le mot Eisteddfod, qui date de 1523, est dérivé du verbe *eistedd*, qui signifie « siéger ». A l'origine, le mot désignait une session de musique et de poésie, une rencontre de bardes professionnels. L'Eisteddfod (« rassemblement, assemblée, session ») devint à partir de 1789, une véritable institution nationale, grâce à la Société des Gwyneddigion. Par son ancienneté, l'affluence de ses visiteurs (le *National Eisteddfod* attire chaque année plus de 150 000 visiteurs), le

réelle, juridique par le centre, à peu près d'ailleurs au même moment que la mise en place du secrétaire d'Etat et du bureau gallois.

## 1. La langue particularisme de l'identité galloise

Le gallois est une langue celte, proche du breton ou du patois de Cornouailles et plus proche encore des langues gaéliques d'Irlande et d'Ecosse. Lorsque l'Angleterre annexe officiellement le pays de Galles au XVI<sup>ème</sup> siècle, environ 90 % de la population parle gallois. Seule la population résidant près de la frontière anglaise parle anglais. Avec les actes d'Union l'anglais devient la langue officielle. Les actes juridiques doivent être désormais rédigés en anglais ou en latin. Et nul ne peut exercer de fonctions officielles au Pays de Galles ou en Angleterre sans avoir une connaissance satisfaisante de l'anglais. Linguistiquement, le gallois est donc relégué au second plan, dans un souci d'uniformisation des us et coutumes. Il n'est pas cependant proscrit et l'avènement de Jacques I<sup>er</sup> en 1603 sera même proclamé en gallois.

Au fur et à mesure que l'union avec l'Angleterre se pérennise, la pratique de la langue galloise diminue. Ainsi en 1890, 60 % de la population environ parlait gallois et la plupart des habitants étaient bilingues. En 1921, le recensement montra que ce pourcentage était descendu à 37% de la population. Cette diminution constante aurait pu conduire à sa disparition comme pour le gaélique en Ecosse. Or c'est la religion qui va sauver la langue.

**84.** La langue galloise, privée de tout statut officiel par l'Acte d'Union, va être sauvée de la disparition par la réforme religieuse. Afin d'imposer l'Anglicanisme, les autorités<sup>211</sup> prennent les mesures nécessaires pour que chaque église dispose d'une traduction du *Common Prayer Book* et de la Bible en gallois. Cette mesure a pour but d'intégrer rapidement et d'imposer la réforme au peuple gallois, et de montrer la supériorité du texte anglais tout en les encourageant à apprendre la langue. Ces traductions permettent de maintenir l'usage de la langue « nationale » dans un pays désormais « anglais ». Elles permettent également à l'anglicanisme de se propager dans un pays catholique mais peu religieux. En effet, « la Réforme avait suscité peu d'opposition dans un pays qui semblait indifférent aux controverses religieuses, mais

---

nombre et la qualité des manifestations, et son influence sur l'évolution de la langue et de la littérature galloises (« terreau de poètes »), l'Eisteddfod peut être considéré comme une institution à part entière au pays de Galles, une seconde capitale culturelle, mais une capitale itinérante. Ces manifestations d'une culture galloise ont permis aussi aux Gallois de prendre conscience de la disparition progressive des traits les plus marquants de leur identité, en redonnant un second souffle à certains mythes, certains passages de leur histoire. A titre d'exemple, à l'Eisteddfod de Llangollen, les sujets littéraires proposés portaient sur la bataille de Bosworth (remportée par Henri Tudor), la prise de Rome par Brennus, l'arrivée de Brutus en Bretagne insulaire et Owain Glyn Dwr.

<sup>211</sup> Sous le règne d'ELISABETH I<sup>re</sup>, une loi en 1563 obligea les quatre évêques du pays de Galles et à celui du Herefordshire (comté en partie galloisant) à publier une traduction de la Bible et du rituel anglican avant le 1<sup>er</sup> mars 1567, et d'en déposer un exemplaire dans chaque église, ainsi qu'une version en anglais (*Act for the Translating of the Bible and the Divine Service into the Welsh Tongue*). William SALESBURY (1520-1584) de Llan-sannan assure la traduction et avec le Bishop Richard DAVIES, est rapporteur pour la première loi en 1563. Le nouveau testament paraît en 1567 ; la traduction, assurée par William MORGAN, offre aux Gallois une version complète de l'Ancien et du Nouveau Testament en 1588.

l'adhésion positive du pays de Galles au protestantisme ne se serait jamais produite si la nouvelle religion n'avait pas utilisé la langue galloise »<sup>212</sup>.

Vers la fin du XVI<sup>ème</sup> siècle, la majeure partie du pays de Galles est gagnée au protestantisme, même si se développe à sa frontière un autre courant, le puritanisme, né au sein même de l'Eglise anglicane. Malgré la pauvreté de l'Eglise, l'anglicanisme progresse dans le pays en partie grâce au zèle de certains pasteurs, et en grande partie aussi grâce aux traductions galloises nombreuses et renouvelées<sup>213</sup>. CROMWELL va essayer de convertir le pays de Galles au puritanisme avec l'*Act for the Better Propagation and Preaching of the Gospel in Wales* (1650). Les pasteurs sont remplacés par des prédicateurs galloisants itinérants qui seront à l'origine du mouvement non-conformiste gallois. Plusieurs groupes religieux s'implantent également dans le pays, parmi lesquels les Congrégationalistes, les Presbytériens, les Baptistes...

Mais la Restauration amène le rétablissement de l'épiscopat et le retour à l'anglicanisme. La loi, *Toleration Act*, votée en 1689 va permettre aux groupes religieux, qui avaient vu le jour pendant la guerre civile, de se développer. Les méthodistes<sup>214</sup> en tireront le meilleur parti pour s'implanter au pays de Galles.

**85.** Le pays de Galles va devenir une terre méthodiste. Les rassemblements méthodistes connaissent un réel succès auprès des classes populaires, alors que les classes moyennes et supérieures restent fidèles à l'église « établie ». La force du méthodisme auprès des couches populaires galloises réside dans l'éloquence, voire la frénésie, de ses prédicateurs, la beauté de leurs hymnes qui reprennent des airs populaires et le respect de la langue galloise. Le méthodisme va se développer rapidement, parallèlement à l'anglicanisme<sup>215</sup>. Mais la langue va également jouer un rôle important dans l'alphabétisation des classes populaires. Le gallois va être utilisé dans certaines parties du pays de Galles dans des classes itinérantes créées par l'église anglicane et l'église méthodiste<sup>216</sup>.

---

<sup>212</sup> H.L. HUMPHREYS, *La langue galloise : une présentation*, I, p. 21-22, cité par Hervé ABALAIN, p. 47

<sup>213</sup> On peut citer par exemple le *Book of Homilies* en 1606 (traduit par Edward JAMES), *The Authorized Version of the Bible*, le nouveau livre de prières en 1620 (traduit par l'évêque Richard PARRY et le Dr John DAVIES) et *Y Beibl Bach* (« La petite Bible ») qui paraîtra en 1630.

<sup>214</sup> Né au sein de l'Eglise anglicane (il s'en séparera en 1811), ce mouvement se propose de rechristianiser les classes laborieuses. Au départ séparés, les deux mouvements gallois et anglais s'unissent en 1743 et donnent naissance à la *Welsh and English Methodist Association*. Ce qui distingue les méthodistes anglais et gallois est l'influence du calvinisme et l'importance qu'ils accordent à l'éducation.

<sup>215</sup> Dans le Sud tout d'abord, et vers 1750, il est possible de parler de « réveil religieux » pour l'ensemble du pays de Galles. Cependant, l'Eglise anglicane reste l'institution religieuse officielle et commune à l'Angleterre et au pays de Galles. Au début du XVIII<sup>ème</sup> siècle, elle est encore majoritaire et dispose d'indéniables privilèges, comme celui de recevoir la dîme, même si son influence diminue régulièrement. Elle va alors s'intéresser à l'éducation des classes populaires.

<sup>216</sup> Griffith JONES (1683-1761), notamment, anglican et membre de la Société pour la propagation de la connaissance chrétienne va créer des écoles de charité itinérantes, s'établissant provisoirement dans des fermes pendant l'hiver et permettant ainsi aux enfants (et aux adultes) de suivre les cours alors qu'il y a moins de travail. Ces écoles fonctionnaient en général trois mois dans une localité donnée ; la langue d'enseignement était le gallois



**86.** Au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, le gallois était encore parlé par la plupart des habitants du pays de Galles, mais les changements sociaux, l'émigration et le déclin du non-conformisme gallois ont affaibli sa position. Ainsi à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, la population galloisante est réduite de moitié et n'a pas arrêté de décliner jusqu'à la mise en place de la dévolution comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau 1. Pratique de la langue galloise (1891-2001)** <sup>217</sup>

Année recensement	Galloisants	% de la population
1891	910 289	54.4
1901	929 824	49.9
1911	977 366	43.5
1921	922 029	37.2
1931	909 261	36.8
1951	714 686	29.9
1961	656 002	26
1971	542 425	20.8
1981	508 207	18.9
1991	508 098	18.7
2001	582 368	20.8



**Figure 1. Pratique du gallois entre 1891 et 2001**

dans les zones gallophones, mais dans certains villages du Pembrokeshire (sud-ouest), et dans les zones anglicisées on a recours à l'anglais. Après la mort de leur fondateur, ces écoles continuèrent d'exister jusqu'en 1779 et en tout, près de 3000 écoles de la sorte circulèrent dans le pays grâce à Griffith JONES et 300 000 élèves - adultes et enfants - apprirent à lire, soit plus de la moitié de la population du pays de Galles de l'époque. Un autre réseau d'écoles, organisé par Thomas CHARLES, qui était Méthodiste, fut mis en place à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, « l'école du Dimanche<sup>216</sup> », qui poursuivait le travail des écoles de charité. Ce mouvement lancé en 1789, connut un grand succès, en particulier dans le Nord. En 1798-99, par exemple, il s'adressait à quelque 8000 élèves.

<sup>217</sup> Source : Hervé ABALAIN, p.173 et *Census 2001 : Main Statistics about Welsh Speakers*, Welsh Language Board, 23 septembre 2003.

Disponible sur <http://www.bwrdd-yr-iaith.org.uk/cynnwys.php?cID=&pID=109&nID=173&langID=2>

**87.** Les causes du recul du gallois sont connues, et relèvent en partie, de l'histoire et de la géographie du pays et de ses rapports avec son écrasante voisine : la proximité de l'Angleterre, l'établissement de colons anglo-normands, le commerce avec l'Angleterre, la Révolution Industrielle (et l'afflux d'immigrants anglais et irlandais) et l'urbanisation, l'arrivée du chemin de fer, la dépopulation rurale et l'émigration liées au chômage, les effets des deux guerres mondiales, la dépression économique, le tourisme, l'arrivée de retraités anglophones, les mariages mixtes, l'influence du cinéma et des médias, le déclin de la pratique religieuse, etc.

A ces causes, il faut ajouter d'autres facteurs déterminants : l'anglicisation des classes supérieures de la société, la domination culturelle de l'Anglais dans la vie publique et l'administration, les préjugés contre le gallois (illustrés par « les livres bleus » en 1847<sup>218</sup>). C'est tout cet ensemble de causes qui explique le déclin du gallois et son recul dès les premières années du XX<sup>ème</sup> siècle.

**88.** Dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle, plusieurs associations linguistiques et culturelles<sup>219</sup> sont créées pour défendre et réhabiliter le gallois. Cependant, la lutte prend rapidement un tour politique en 1925, avec la création du Plaid Cymru, le parti du pays de Galles, qui préconisa au début, une politique de monolinguisme gallois avec Saunders LEWIS\* (« *Un Iaith i Cymru* », une seule langue au pays de Galles), avant de se rallier à une position plus réaliste, celle du bilinguisme. Saunders LEWIS, le 13 février 1962, lance un appel célèbre à la BBC (Radio Wales) à l'effort et à la détermination de ses compatriotes pour lutter pour la survie du gallois<sup>220</sup>.

La même année, en août, une association militante, la Société de la langue galloise (*Cymdei-*

---

<sup>218</sup> **LA TRAHISON DES LIVRES BLEUS.** Un rapport publié par la *National Society* amena William WILLIAMS, député de Coventry, d'origine galloise, à demander une enquête sur la situation de l'enseignement dans la Principauté. Une commission fut donc établie avec, à sa tête, trois commissaires anglicans. Elle interrogea 334 personnes (qui appartenaient en majorité à l'Eglise anglicane), et fit paraître son rapport (trois volumes) en 1847, dans le format habituel des livres bleus. Le rapport est accablant : maîtres incompetents, locaux inadaptés ..., et la langue galloise y est présentée comme un « désavantage énorme pour le pays de Galles » et un « obstacle au progrès moral et à la prospérité commerciale de ses habitants » ; l'anglais, y-est-il précisé « est en voie de devenir la langue maternelle du pays ». Il provoqua la colère et l'indignation de nombreux gallois, qui crièrent à la « trahison des livres bleus » (« *Brad y Llyfrau Gleision* » : la formule revient à un journaliste, Evan JONES, qui faisait allusion à « la trahison des longs couteaux »), et l'Eglise anglicane en fut tenue pour responsable. Les relations entre Non-conformistes et Anglicans s'envenimèrent, et le non-conformisme qui avait pris la défense du gallois, voit son audience renforcée dans le pays. Au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, ces mouvements dissidents vont accepter de moins en moins d'être assujettis à l'Eglise anglicane et d'être exclus du Parlement, des universités et des fonctions officielles. Ils vont de plus en plus répondre aux attentes du peuple contrairement à l'Eglise établie qui semble se désintéresser du pays. L'accent va être mis sur l'éducation, la liberté religieuse puis politique de l'individu. Ainsi ils s'ancrent dans la vie politique réclamant des réformes électorales, dénonçant l'exploitation par les grands propriétaires terriens, le plus souvent absents, et défendant les petits tenanciers, les ouvriers, les artisans.

<sup>219</sup> Dès 1922 *The Welsh League of Youth* (Urdd Gobaith Cymru), ou en 1941, *The New Wales Union* (Undeb Cymru Fydd) ; en 1947, l'Ordre du gallois parlé (Urdd Siarad Cymraeg)

<sup>220</sup> Il soutient dans son intervention radiophonique intitulée « Le destin de la langue » (Tynged yr Iaith) que le « succès n'est possible qu'à travers de méthodes révolutionnaires ».

*thas yr Iaith Gymraeg*), voit le jour. Son but était d'acquérir un statut officiel pour le gallois, et ses membres mirent tout en œuvre pour parvenir à leur fins : manifestations dans les rues, devant les édifices publics (Les Postes, l'administration, l'Etat civil, la BBC), grèves de la faim, refus de payer impôts et redevances, et ce malgré les sanctions prises à leur rencontre - amende, voire emprisonnement.

Grâce à leur action, une première loi, *Welsh Language Act*, est votée en 1967, reconnaissant la « validité égale du gallois et de l'anglais dans l'administration et les tribunaux<sup>221</sup> ». Au début des années 1970, la société intensifie son action et lance une campagne en vue de mettre en place une signalisation bilingue (panneaux indicateurs barbouillés en vert). Les galloisants représentés par *The Free Wales Army* et le *Meibion Amddiffyn Cymru* (Les fils de la défense galloise) réclament le droit de parler leur propre langue au quotidien.

La justesse de leurs revendications est reconnue et de nombreuses autorités et associations mettent en place une politique nationale de bilinguisme réel.

Des progrès réels sont ainsi faits dans le domaine de l'éducation : toutes les écoles primaires et secondaires doivent enseigner les rudiments du gallois à tous les enfants. De plus les médias gallois sont nombreux : la presse<sup>222</sup>, les stations de radio<sup>223</sup>, et enfin une chaîne de télévision en langue galloise créée en 1982 (*Sianel Pedwar Cymru* - S4C<sup>224</sup>).

**89.** Mais le gallois a surtout connu une réelle reconnaissance officielle avec le *Welsh language Act de 1993* qui remplace la loi de 1967. Elle oblige tout document officiel, tout panneau d'information ou de signalisation, tout rapport ou tout compte-rendu d'affaire public à être rédigé dans les deux langues. Elle prévoit en outre la création du Conseil de la langue galloise<sup>225</sup>, dont l'objectif premier est de promouvoir le gallois et d'en faciliter l'emploi. Cet

---

<sup>221</sup> La loi de 1967 sur la langue galloise a autorisé l'emploi du gallois dans les tribunaux et garanti la publication des textes législatifs dans cette langue.

<sup>222</sup> Il y a de nombreux périodiques d'information en gallois : deux hebdomadaires, « *Y Cymro* » et « *Golwg* » (ainsi que le journal commercial local *Yr Herald*), et un magazine d'actualité mensuel, « *Barn* ». On compte aussi 61 journaux locaux (ou plus exactement des bulletins d'informations), pour la plupart mensuels, les *Papurau Bro*.

<sup>223</sup> Radio Cymru est une station de la BBC. Elle a commencé à émettre en tant que radio entièrement galloise le 1<sup>er</sup> janvier 1977. D'autres radios régionales et commerciales diffusent également un certain nombre d'émissions en gallois, notamment Radio Ceredigion, basée à Aberystwyth. Radio Cymru diffuse environ 100 heures d'émissions en gallois par semaine.

<sup>224</sup> S4C (*Sianel Pedwar Cymru*) est la quatrième chaîne de télévision du pays de Galles. Elle émet en gallois et a été créée en 1982. Elle diffuse en moyenne 23,08 heures d'émissions par jour sur son service analogique, dont 5,14 en gallois et 17,94 en anglais. La politique de la chaîne est de diffuser des émissions en gallois aux heures de grande écoute. S4C a créé deux chaînes de télévision numériques : la première diffuse environ 14-15 heures d'émissions en gallois par jour (y compris des rediffusions) et la deuxième retransmet les débats de l'Assemblée nationale du pays de Galles et couvre certaines manifestations culturelles galloises.

Source : *Rapport du Conseil de l'Europe sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires au Royaume-Uni*, Strasbourg, 24 mars 2004, ECRML (2004) 1. Disponible à [http://www.coe.int/t/F/Affaires\\_juridiques/D%26E9mocratie\\_locale\\_et\\_r%26E9gionale/Langues\\_r%26E9gionales\\_ou\\_minoritaires/2\\_Mecanisme\\_de\\_suivi/2.3\\_Rapports\\_du\\_Comite\\_d'experts/Royaume-Uni\\_1er\\_rapport.pdf](http://www.coe.int/t/F/Affaires_juridiques/D%26E9mocratie_locale_et_r%26E9gionale/Langues_r%26E9gionales_ou_minoritaires/2_Mecanisme_de_suivi/2.3_Rapports_du_Comite_d'experts/Royaume-Uni_1er_rapport.pdf)

<sup>225</sup> Le *Welsh Language Board* a été établi sous le *Welsh Language Act* de 1993 afin de « promouvoir et de faciliter l'usage du langage gallois ». Le conseil a pour fonction de :

organe officiel joue un rôle essentiel dans la promotion du gallois dans la plupart des secteurs de la vie publique. La loi de 1993 donne au Conseil la possibilité de mettre en place des programmes linguistiques qu'un grand nombre de services publics sont tenus d'appliquer<sup>226</sup>.

**90.** Le gallois est donc une langue minoritaire disposant de bases juridiques solides. Et il est aujourd'hui également protégé au niveau européen. Le Royaume-Uni a en effet signé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires<sup>227</sup> le 2 mars 2000 et l'a ratifiée le 27 mars 2001. Elle est entrée en vigueur le 1er juillet 2001. Du fait de la dévolution, c'est l'Assemblée Nationale galloise qui est responsable pour l'application de la plupart des dispositions incluses dans la Charte.

## **2. Dévolution et langue galloise : « *Bilingual Wales* »**

La dévolution est essentiellement liée à la langue galloise à la fois comme une réponse à la crise et les conflits qui se sont élevés, et en termes d'impact que l'assemblée galloise aura sur son avenir. Dylan PHILLIPS résume ainsi l'importance de la création de l'Assemblée pour la langue galloise :

« On ne peut pas nier le fait que la création de l'Assemblée Nationale galloise en 1999 ait été une étape capitale dans l'histoire de la langue galloise. Tout en étant une réussite en elle-même car le pays de Galles fera pour la première fois depuis 700 ans l'expérience de son propre gouvernement, pour la langue cela signifie aussi que ce nouveau forum politique aura un pouvoir énorme et une influence sur le futur du gallois<sup>228</sup>. »

**91.** L'acte de 1998 donne à l'Assemblée du pays de Galles des pouvoirs étendus concernant la langue galloise. L'article 32(c) du *Government of Wales Act* 1998 permet à l'Assemblée de « faire tout ce qu'elle considère appropriée pour soutenir la langue galloise ». Cette responsabilité sera transférée dans le nouvel acte gallois de 2006 au gouvernement de l'assemblée, chargé d'adopter une stratégie et un arrangement établissant leurs moyens de promouvoir et de faciliter l'usage du gallois<sup>229</sup>.

- 
- Conseiller l'Assemblée sur les questions sur le langage gallois
  - Requérir les institutions publiques d'adopter des Welsh language schemes statutaires qui ont besoin de l'approbation du conseil
  - Encourager et conseiller sur l'usage du gallois dans les secteurs privés et volontaires
  - Accorder des subventions aux organisations soutenant le gallois et aux autorités locales pour soutenir l'éducation bilingue.

<sup>226</sup> Article 5 de la loi de 1993 sur la langue galloise.

<sup>227</sup> Les langues régionales ou minoritaires du Royaume-Uni, au sens de la Charte, sont le gaélique, l'écossais, l'irlandais, le gallois, l'écossais d'Ulster et le cornique. À ces langues, il convient d'ajouter le mannois, parlé dans l'Île de Man.

<sup>228</sup> Dylan PHILLIPS, *A New beginning or the Beginning of the End ? The Welsh Language in Postcolonial Wales*, intervention lors de la conférence « PostColonial Wales » au *Centre for the Study of Modern and Contemporary Wales*, Université de Glamorgan, 13 juillet 2002.

Dylan PHILLIPS est professeur au *Trinity College*, Carmarthen. Il a travaillé comme chercheur au *Centre for Advanced Celtic Studies* à l'Université du pays de Galles à Aberystwyth. Ses travaux portent principalement sur l'histoire du gallois.

<sup>229</sup> Article 78, GWA 2006

92. Dans l'ensemble, l'assemblée galloise, a fait de la défense de la langue une de ses priorités. En interne tout d'abord où le gallois a été adopté comme langue officielle au sein de l'assemblée, au même titre que l'anglais<sup>230</sup>. Concrètement tous les travaux de l'assemblée, de ses comités et de son administration sont traduits<sup>231</sup>. Le gallois est utilisé régulièrement lors des procédures de l'Assemblée nationale du pays de Galles et au sein de ses commissions. Celui-ci peut être utilisé dans le cadre des activités de l'Assemblée nationale du pays de Galles, bien que le nombre de ses fonctionnaires qui parlent couramment le gallois limite considérablement la mise en oeuvre concrète de cette possibilité. L'Assemblée accepte également les communications et les requêtes, écrites ou orales, en gallois.

Puis l'Assemblée va rapidement agir dans la promotion du gallois dans les pouvoirs qui lui ont attribués<sup>232</sup>. En juin 2002, les comités de la culture et de l'éducation, présidés par des membres du Plaid Cymru<sup>233</sup>, définissent dans un rapport commun ce qu'ils entendent par un pays de Galles bilingue. Ainsi c'est « un pays où le peuple peut choisir de vivre à travers l'une ou l'autre ou les deux langues ; un pays où la présence de deux langues nationales et de deux cultures est une source de fierté et de force pour nous tous<sup>234</sup> ». En juillet 2002, en réponse au rapport publié un mois plus tôt, le gouvernement de l'Assemblée présente une déclaration politique « *Dyfodol Dwyieithog - A Bilingual Future: A Policy Statement on the Welsh Language*<sup>235</sup> ». Le gouvernement de l'Assemblée galloise s'engage « à revitaliser la langue galloise et à créer un pays de Galles bilingue ». En introduction, Rhodri MORGAN et Jenny RANDERSON, du parti libéral-démocrate, alors ministre de la culture, y déclarent :

<sup>230</sup> L'article 47 du *Government of Wales Act 1998* requiert que l'Assemblée donne effet au principe que l'anglais et le gallois soient traités sur une base d'égalité dans la conduite des affaires, aussi loin que c'est à la fois approprié dans les circonstances et raisonnablement praticable.

<sup>231</sup> Les services de traduction de l'Assemblée Nationale sont divisés en deux depuis le 1<sup>er</sup> avril 2005. Auparavant la traduction pour l'Assemblée et le Gouvernement étaient assurés par le bureau du *Presiding Officer*. Il existe désormais un service pour le service parlementaire de l'Assemblée et un pour le Gouvernement de l'Assemblée. Les services de Traduction de l'Assemblée ont par exemple traduit un total de 7161 documents pour le gouvernement de l'Assemblée en 2004/2005 et un total de 627 heures de traduction simultanées pour des réunions ou des événements pour le gouvernement de l'Assemblée. Source : p.82, Welsh Assembly Government, *Iaith Pawb and Welsh Language Scheme Annual Report 2004-05*.

Disponible sur <http://www.wales.gov.uk/subculture/content/report/annualreport-2004-05-e.pdf>

<sup>232</sup> Au titre des initiatives originales, le gouvernement de l'Assemblée galloise a financé par l'intermédiaire du Conseil de la langue galloise un projet éducatif spécial pour la promotion et l'enseignement du gallois dans les communautés de Patagonie où le gallois est parlé.

<sup>233</sup> Pour le Comité de la Culture : Rhodri GLYN THOMAS (Carmarthen Est et Dinefwr) et pour le Comité de l'Education : Gareth JONES (Conwy)

<sup>234</sup> *Our language : Its future*, rapport commun des comités de l'Education et de la Culture, Juin 2002. Le rapport établit 45 recommandations divisées en six domaines : langage, planification, les structures, l'éducation, les communautés durables, le logement. Les comités recommandent notamment que le Conseil de la langue galloise, le *Welsh language Board* continue à être la principale agence afin d'augmenter le nombre de galloisants et de promouvoir la valeur du bilinguisme. Mais le compromis recherché au sein des comités conduira à écarter les propositions du Plaid Cymru pour un nouveau *Welsh Language Act*. 142 pages. Disponible sur <http://www.bwrdd-yr-iaith.org.uk/uploads/publications/100.pdf>

<sup>235</sup> *Dyfodol Dwyieithog Bilingual Future : A policy Statement by the Welsh Assembly Government*, Juillet 2002. Disponible sur <http://www.bwrdd-yr-iaith.org.uk/cynnwys.php?cID=&pID=109&nID=54&langID=2>

« La langue galloise est une part importante de notre identité nationale et de créativité, et la conscience des bénéfices éducatifs, culturels et sociaux du bilinguisme est croissant. Le bilinguisme, et même les cultures multilinguistes sont la norme plutôt que l'exception en Europe et à travers le Monde. C'est pourquoi le gouvernement de l'Assemblée croit que les langues devraient être envisagées comme fournissant des opportunités et des bénéfices économiques pour le pays de Galles... Le Gouvernement de l'Assemblée doit établir un encadrement stratégique pour soutenir et encourager la croissance du gallois au sein d'un pays de Galles tolérant, accueillant et ouvert. Le Gallois sera la langue courante dans le travail de l'Assemblée et de ses agences. Le soutien positif pour les communautés incluant des communautés galloisantes, sera de fournir, par des politiques qui chercheront à créer des communautés économiques et sociales. Nous ferons en sorte d'avoir les structures effectives pour permettre aux individus d'apprendre la langue. Nous mettrons l'accent sur la promotion de la langue et la possibilité pour les individus d'utiliser la langue dans tous les aspects de la vie de tous les jours. »

Sur cette base le gouvernement de l'Assemblée galloise va bâtir un Plan national d'action pour un pays de Galles bilingue, *Iaith Pawb, Everybody's language*, (la langue de tous, la langue de chacun). Le plan d'action se donne pour objectifs pour 2011 :

- le pourcentage des gens au pays de Galles capables de parler gallois doit avoir augmenté de 5 % par rapport au recensement de 2001.
- Le déclin dans le nombre des communautés où le gallois est parlé à plus de 70 % de la population doit être arrêté.
- Le pourcentage des enfants recevant une éducation en gallois à l'école doit être augmenté.
- Le pourcentage des familles où le gallois est la principale langue de conversation/communication entre les adultes et les enfants doit être augmenté.
- Plus de services, par des organisations publiques, privées et volontaires doivent être délivrés par le gallois<sup>236</sup>.

Pour y répondre, il est construit sur trois axes principaux :

**- un cadre de travail pour une politique nationale.** *Iaith Pawb* élabore le cadre stratégique dans lequel le gouvernement de l'Assemblée peut apporter son soutien à la langue galloise, et à l'enseignement du gallois et à la formation. L'objectif du cadre de travail pour une politique nationale est ambitieux :

« Nous ne voyons aucune raison de nous fixer des objectifs modestes. Nous ne sommes plus concernés par la simple stabilisation du nombre et du pourcentage des locuteurs de gallois. Nous voulons voir un accroissement continu du nombre et du pourcentage de personnes capables de parler gallois. »

Bien entendu, pour atteindre un tel objectif il est précisé que tous les ministres de l'Assemblée galloise doivent se sentir pleinement investis dans l'avenir du gallois et faire en sorte de donner toute sa place à la langue nationale dans leurs domaines respectifs. À chaque grande déci-

---

<sup>236</sup> Disponible sur <http://www.bwrdd-yr-iaith.org.uk/cynnwys.php?cID=1&pID=109&nID=96&langID=2>

sion, la question des implications sur l'avenir de la langue doit être posée.

Une grande partie des actions préconisées est réalisée par des organismes publics financés par l'Assemblée galloise, comme par exemple l'Agence de développement galloise ou l'Office du tourisme gallois. Il faut également citer les *Mentrau Iaith*, les Initiatives pour la langue, véritables agences de développement économique en langue galloise, au nombre de 23 dans tout le pays.

Depuis décembre 2002, tous ces organismes publics reçoivent des consignes annuelles pour la prise en compte du gallois dans leur politique de développement. Plus récemment en mai 2006, le gouvernement gallois a annoncé son intention de réformer l'organisation du conseil de la langue galloise.

**93.** Depuis la dévolution, le Conseil de la langue galloise est financé par le Gouvernement de l'Assemblée galloise<sup>237</sup>. Le gouvernement a décidé de fusionner et transférer les fonctions du Conseil au gouvernement de l'Assemblée galloise. Alun PUGH, ministre de la culture, de la langue galloise et du sport a déclaré :

« le gouvernement de l'assemblée galloise est engagé à travailler vers un pays de Galles bilingue. Nous voulons faire de la langue galloise la tendance à l'intérieur du gouvernement dans tous les domaines politiques et créer une chambre de pouvoir de la langue galloise à l'intérieur du gouvernement<sup>238</sup> ».

**Le deuxième axe « langue et communauté »** est un axe qui s'attache à promouvoir des communautés dynamiques économiquement et socialement à travers tout le pays de Galles, condition essentielle pour le développement de la langue galloise. Le gouvernement gallois souhaite que le gallois reste la langue première et naturelle de communication dans le plus possible de zones du pays. Le but clairement affiché est que chacun puisse rester vivre dans le lieu de son choix et donc que les galloisants aient la possibilité, s'ils le souhaitent, de ne pas quitter les zones de langue galloise à cause de contraintes économiques. L'accent est donc mis pour lier au maximum développement économique et langue galloise. Par exemple, en ce qui concerne le tourisme, la langue galloise est considérée comme un atout supplémentaire pour développer une stratégie de tourisme culturel. Le gouvernement a ainsi élaboré le « Programme pour le tourisme culturel », mis en place par l'Office gallois du tourisme et qui bénéficie de subventions dans certaines localités, et le projet de développement intitulé « Un goût de pays de Galles », qui encourage l'emploi du gallois dans le cadre d'un objectif économique plus large. Le Conseil de la langue galloise accorde aussi des récompenses à des projets bilingues. Certaines organisations locales, soutenues par le gouvernement de l'Assemblée du pays de Galles, s'engagent à promouvoir l'emploi du gallois dans la vie économique et sociale.

---

<sup>237</sup> Le financement de l'Assemblée pour le *Welsh Language Board* en 2005/2006 est de 12.514 millions de livres sterling (18.320 millions d'euros). Source : [http://www.wales.gov.uk/subiculture/content/wellang\\_e.htm](http://www.wales.gov.uk/subiculture/content/wellang_e.htm)

<sup>238</sup> *Towards a bilingual Wales*, 6 mai 2006, <http://www.newswales.co.uk/?section=Culture&F=1&id=8915>

**94.** Un autre trait important de la politique du gouvernement est le fait de considérer que la solution aux problèmes de telle ou telle communauté réside d'abord en elle-même. L'action du gouvernement doit consister à lui donner les moyens de décider par elle-même ce qui est bon pour elle-même. Si la langue doit perdurer dans telle ou telle région, cela sera d'abord parce que ses habitants en auront décidé ainsi.

**Enfin à travers le troisième axe « langue et droits des individus »**, le gouvernement gallois affirme sa volonté de continuer à encourager chaque Gallois à apprendre la langue nationale et à faciliter son usage dans tous les aspects de la vie au pays de Galles. Le troisième axe de la politique du gouvernement gallois est la reconnaissance du droit de chaque individu à utiliser la langue de son choix et la responsabilité de toutes les structures qui font la société galloise de faciliter l'usage de ce droit. Les autorités galloises insistent également sur le fait que chaque Gallois a aussi sa part de responsabilité en choisissant de transmettre, ou non, la langue à ses enfants et en étant suffisamment confiant pour utiliser la langue en toute occasion.

**95.** Dans les priorités politiques du gouvernement gallois, l'éducation en gallois constitue un aspect essentiel. Depuis 1999, le gallois est une matière obligatoire pour tous les élèves du secondaire jusqu'à l'âge de 16 ans. Le rapport commun des comités de l'Education et de la Culture en juin 2002, *Our language : Its future*, recommande une structure nationale pour guider le développement de l'éducation bilingue. Le gouvernement gallois va agir dans ce sens en pratiquant une approche politique homogène et en développant l'apprentissage du gallois à tous les niveaux pré-scolaires, scolaires (entendus primaire, secondaire, technique et universitaire), et post-scolaires<sup>239</sup>. Pour le futur immédiat, les priorités majeures ont eu trait au soutien du secteur préscolaire et au renforcement d'un enseignement plus spécialisé, en permettant au moins à un plus grand nombre d'enseignants anglais monoglottes de devenir bilingues<sup>240</sup>.

---

<sup>239</sup> L'organisation « Éducation et Apprentissage au pays de Galles – Conseil national pour l'éducation et la formation » (ELWa, *Education and Learning Wales*) se proposent par les Plans collectifs et opérationnels de l'ELWa de répondre à la demande en matière d'enseignement en gallois pour les plus de 16 ans, de cours de gallois pour les adultes, de gallois à usage professionnel, et de qualification professionnelle en gallois.

<sup>240</sup> Ainsi par exemple :

- En novembre 2002, le gouvernement gallois a annoncé l'attribution de 9.5 millions de livres sterling (13.9 millions d'euros) afin de soutenir l'éducation bilingue dans les écoles maternelles entre 2004 et 2006, de doubler la prime pour les enseignants apprenant le gallois, pour les années sabbatique d'apprentissage 2005-2006 des enseignants à tous les niveaux d'éducation et un soutien pour le gallois destiné aux adultes.
- En août 2004, 4.87 millions de livres ont été attribués au *Mudiad Ysgolion Meithrin* et Trinity College à Carmarthen afin d'établir un nouveau programme d'apprentissage pour les personnes pratiquant le gallois depuis peu d'années. L'organisation, *Mudiad Ysgolion Meithrin*, va notamment financer un programme d'éducation préscolaire pour les enfants de moins de trois ans. Cette association fonctionne largement au moyen d'un financement public assuré par l'Assemblée nationale du pays de Galles et collabore avec le Conseil de la langue galloise au développement de l'éducation préscolaire.
- Le gouvernement gallois a également pris des initiatives comme la création de pilotes durant l'été 2004 pour les enfants de 6 ans, où ils étaient immergés dans un apprentissage de la langue galloise, devant



**96.** A ce jour les vingt-deux collectivités locales proposent un enseignement primaire en gallois ou bilingue à tous les enfants dont les parents le désirent. 440 écoles ont le gallois pour langue unique ou principale de l'enseignement et 87 autres sont bilingues (le gallois n'est utilisé que pour une partie du programme). Le gallois est enseigné comme deuxième langue dans toutes les autres écoles. Quant à l'enseignement secondaire bilingue/galloisant il est proposé dans tout le pays de Galles à des degrés divers. Le secteur secondaire gallois compte 52 établissements galloisants. Les autorités locales ne disposant pas d'un tel établissement ont conclu des accords entre les comtés et prennent en charge les frais de transport scolaire pour que leurs élèves aient accès à l'enseignement bilingue/galloisant.

**97.** Mais si le gouvernement local a fait de la politique sur la langue galloise une priorité budgétaire<sup>241</sup>, il n'y a pas de législation précise concernant l'enseignement en langue galloise. L'accès à celui-ci est par conséquent parfois difficile dans la pratique et il y a une absence d'uniformité dans l'accessibilité de son enseignement. Il semble que cela soit lié à des problèmes structureaux dans le secteur de l'éducation. En effet, l'enseignement en gallois n'est proposé, en réponse à une demande, que selon la bonne volonté des différentes autorités éducatives. Pourtant le gouvernement de l'Assemblée galloise a clairement indiqué qu'il rejetait l'approche directive de l'enseignement galloisant compte tenu des variations linguistiques qui existent dans les différentes régions dont les pouvoirs locaux ont la charge. Ainsi ce sont aux pouvoirs locaux, autrement dit aux vingt-deux autorités locales<sup>242</sup> de mettre en place les directives gouvernementales. Or aucune disposition législative ne garantit l'accès à l'enseignement dans une langue particulière – gallois ou anglais. Les autorités locales doivent prendre en compte la préférence des parents pour proposer cet enseignement et prévoir la création d'écoles. A titre d'exemple, dans les domaines clés tels que le nombre des écoles qui

---

leur permettre d'avoir le choix d'étudier dans une école secondaire galloise. Le projet est actuellement en train d'être évalué (janvier 2006).

- Enfin, à partir de septembre 2006 le gouvernement gallois devrait mettre en place un programme pilote d'apprentissage intensif de la langue galloise pour les enseignants qualifiés qui commenceront par offrir un apprentissage d'immersion dans les années sabbatiques. Un engagement similaire a été également fait pour le secteur des plus de 16 ans.

<sup>241</sup> Par exemple : 2 millions de livres en 2004-05 pour améliorer et renforcer la formation et l'enseignement galloisant et le bilinguisme dans le secteur préscolaire ; 400 000 livres octroyées à l'Autorité galloise du programme et des qualifications (l'ACCAC) en 2004-05 pour soutenir ses travaux sur le support de l'enseignement galloisant et les qualifications requises. Enfin les conseils ont par exemple reçu 2.7 millions de livres sterling (3.9 millions d'euros) le 15 janvier 2006 pour promouvoir le gallois et l'éducation bilingue. Source : *£2.7m for bilingual education*, Daily Post, Disponible sur

[http://icnorthwales.icnetwork.co.uk/news/regionalnews/tm\\_objectid=16590111&method=full&siteid=50142&headline=-pound-2-7m-for-bilingual-education--name\\_page.html](http://icnorthwales.icnetwork.co.uk/news/regionalnews/tm_objectid=16590111&method=full&siteid=50142&headline=-pound-2-7m-for-bilingual-education--name_page.html)

<sup>242</sup> Leur rôle consiste à évaluer la demande, à trouver la manière de la satisfaire tout en faisant face à la réduction globale des effectifs des élèves annoncée pour le reste de la décennie. Ils doivent présenter des rapports sur ces questions dans les plans d'organisation de leurs écoles. Par ailleurs, ils doivent, en application de la Loi sur la langue galloise, préparer des programmes d'enseignement galloisant qui définissent les mesures qu'ils prennent pour soutenir et encourager l'usage de la langue par les services éducatifs et dresser un bilan de la demande en matière d'enseignement galloisant.

dispensent un enseignement galloisant, la responsabilité statutaire relève clairement des autorités éducatives locales. Lorsque la demande existe, les autorités doivent y répondre et rendre cet enseignement accessible en application de la disposition sur l'éducation effective et efficace. Les Autorités Locales de l'Education (LEA) doivent élaborer régulièrement des plans d'organisation des écoles qui présentent l'offre et la demande en matière d'écoles, y compris dans le secteur de l'enseignement galloisant.

Actuellement, cet enseignement se développe largement au rythme de l'augmentation de la demande et le gouvernement de l'Assemblée ainsi que le Comité de la langue galloise supervisent cette question. Cependant des sondages menés par le Conseil de la langue galloise montrent que 50 % des parents interrogés souhaiteraient voir leur enfant suivre une éducation en gallois mais qu'actuellement seuls 20 % le font<sup>243</sup>. On observe également une discontinuité entre l'enseignement primaire et secondaire dans les régions majoritairement galloisantes, où un pourcentage important (40 ou 50 %) des élèves qui ont étudié le gallois en première langue en primaire ne l'ont qu'en seconde langue au secondaire. En outre, au niveau secondaire, seulement 6 % des examens (pour l'ensemble du pays de Galles) se font en gallois. Malgré des difficultés structurelles, l'évolution de l'enseignement en gallois semble être sur la bonne voie.

**98.** Pourtant, la langue galloise est devenue l'objet de débats et de conflits entre les différents partis politiques au sein de l'Assemblée, en particulier le parti travailliste et le Plaid Cymru sur la question de la nécessité ou non d'une nouvelle loi plus favorable. Ainsi le gouvernement travailliste a affirmé dans le plan d'action qu'il n'a pas de projet actuellement pour demander au gouvernement britannique une nouvelle loi sur la langue galloise. Il considère ainsi que le « statut officiel de la langue est de loin plus sûr qu'à aucun autre moment dans le passé récent, dû aux lois de 1967 et 1993 ». Le Plaid Cymru quant à lui, appelle à renforcer le statut juridique du gallois, en l'établissant langue officielle, aux motifs notamment que le gallois est un « trésor unique, une composante essentielle de notre identité nationale et de la diversité de notre société culturelle<sup>244</sup> ». Son dirigeant Ieuan WYN JONES\* a notamment appelé le 9 juin 2006 les autres partis politiques à suivre son appel, reconnaissant qu'il « y aura besoin d'un nouveau consensus politique pour introduire ces changements<sup>245</sup> ».

**99.** Un consensus semble avoir émergé depuis, au moins entre le parti travailliste et le parti nationaliste. Le nouveau gouvernement de coalition travailliste / nationaliste issu des élections du 3 mai 2007 s'est engagé dans un accord officiel, intitulé « *One Wales* », à prendre une me-

---

<sup>243</sup> Jenny REES, We Can't Build A Bilingual Wales without People, Western Mail, 26 Janvier 2005

<sup>244</sup> Plaid Cymru, The Party of Wales, Manifesto 2003

<sup>245</sup> *Welsh parties consider new language law*, Vendredi 9 Juin 2006. Disponible sur <http://www.epolitix.com/EN/News/200606/88fb7c4b-3ff0-4991-a8e0-d45b5407c1d5.htm>

sure « pour confirmer le statut officiel à la fois des droits linguistiques gallois et anglais dans la fourniture des services et à établir un poste de Commissaire du langage<sup>246</sup> ».

**100.** Aujourd'hui, le pays de Galles a acquis définitivement et aux yeux désormais de l'Angleterre la reconnaissance officielle de sa particularité, la sienne étant linguistique. La langue galloise a été en effet non seulement le bastion du parti nationaliste mais également l'étendard de la particularité de leur assemblée, c'est-à-dire d'une certaine manière son identité. Or la dévolution et l'action du gouvernement de l'Assemblée galloise ont permis au pays de Galles d'envisager maintenant l'avenir en termes de gain continu de locuteurs de gallois. Les chiffres de 2004 publiés par l'Office de la langue galloise font état de 611 000 Gallois de plus de trois ans capables de s'exprimer en gallois, soit 21,7 % de la population en comparaison de 20,8 % au recensement de 2001<sup>247</sup>. Parmi les personnes pouvant parler gallois, 62 % déclarent le parler quotidiennement. Au vu de ces chiffres, il semblerait que l'assemblée ait réussi à renverser la tendance et qu'elle ait réussi à créer une citoyenneté de langue galloise.

---

<sup>246</sup> Labour and Plaid Cymru Groups, *One Wales: A progressive agenda for the government of Wales*, 2007.

<sup>247</sup> WELSH LANGUAGE BOARD, *Welsh Language use survey*, 2004.

Disponible sur <http://www.bwrdd-yr-iaith.org.uk/cynnwys.php?cID=&pID=109&nID=2122&langID=2>

## **Paragraphe 2 : De nouveaux partenaires législatifs**

La réforme constitutionnelle de la dévolution a significé concrètement la création par les actes législatifs de 1998 de nouvelles institutions élues directement chargées de gérer et gouverner sur des compétences transférées par le gouvernement de Londres. Ainsi les nations écossaise et galloise obtiennent *au plus haut niveau de transfert* un pouvoir législatif, *au plus bas* un pouvoir d'adaptation et d'exécution de la norme supérieure à un niveau régional.

En premier lieu, la distribution vers des institutions avec une autorité limitée et coordonnée des différents pouvoirs du gouvernement, comme le relevait DICEY, a bien lieu, plus ou moins complètement suivant la forme de dévolution attribuée, et caractérise les rapports émergents entre ces nouvelles assemblées et l'autorité suprême de Westminster.

En second lieu, les domaines dévolus sont importants et leur exercice, bien que limité et coordonné territorialement, agit en concurrence avec le pouvoir souverain de Westminster qui se trouve de fait, lui aussi, limité matériellement et formellement.

C'est pourquoi nous étudierons tout à tour l'exercice du pouvoir normatif par les nouvelles institutions dévolues, le parlement écossais tout d'abord **(I)** et l'Assemblée nationale galloise ensuite **(II)**.



## I. Vers un nouveau modèle parlementaire écossais

En pratique, la dévolution a entraîné de nouvelles institutions politiques, le gouvernement et le parlement écossais, mais également un nouveau processus politique différent de Westminster. Ce nouveau système politique a dû faire face à deux défis. Le premier a été de transformer un projet constitutionnel en une réalité institutionnelle, gouvernementale et législative, c'est-à-dire de faire en sorte que les nouvelles institutions fonctionnent sur la base du *Scotland Act* et des recommandations du *Consultative Steering Group*.

**101.** Ce premier défi lié à la création de nouvelles institutions a été ensuite remplacé par celui de la performance et de la réalité politique. Il a dû en effet mettre en œuvre les pouvoirs donnés et le parlement a voté sur des sujets divers. C'est ainsi une question plus large qui se profile : le parlement et le gouvernement écossais répondent-ils en effet aux attentes des écossais ? Parce que le parlement et l'exécutif ont été établis sur les principes de partage de pouvoir et de participation de la société civile écossaise, ils ne seront pas jugés uniquement sur les lois passées mais également sur leur faculté à créer une nouvelle démocratie à l'écossaise.

C'est pourquoi pour étudier l'aménagement du nouveau pouvoir politique écossais, nous nous intéresserons tout d'abord aux institutions **(A)** avant de voir leur collaboration dans l'exercice du pouvoir normatif retrouvé, symbole de cette dévolution à l'écossaise **(B)**.



## A/ La rationalisation du régime parlementaire

La rationalisation est définie par le Petit Larousse comme « le perfectionnement d'une organisation technique en vue de son meilleur fonctionnement ». Dans cette idée de rationalisation, il s'agit de rendre le Parlement efficace et organisé. Cette volonté passe par un développement du système de comités parlementaires.

Dans un premier temps, l'acte de 1998 met en place les barrières, les limites empêchant le parlement écossais de transformer, ou de dénaturer ou d'amener trop loin l'accord de dévolution dans la direction de l'autonomie nationale et de l'indépendance de l'Ecosse. Le parlement est donc encadré matériellement.

Dans un deuxième temps, il est intéressant de voir une forme de rationalisation pratique entraînée par la pratique du mode électoral. Le système du membre additionnel (*Additionnal Member System*) a en effet empêché la formation d'un gouvernement majoritaire. Il a obligé pendant les deux premières sessions du parlement écossais, le parti travailliste, majoritaire, à faire une alliance pour gouverner avec les libéraux, et à pratiquer une politique de collaboration avec les parlementaires. Les nationalistes écossais ont choisi de former un gouvernement de minorité, autre cas de figure émergeant du mode de scrutin, tout en s'alliant avec les verts.

### **1. Un parlement encadré, des parlementaires contrôlés**

Dans un premier temps, le *Scotland Act*<sup>248</sup> organise et répartit, en quelque sorte négativement, par déduction, le cadre des pouvoirs du parlement écossais. Selon le *retaining model* ou modèle retenu, l'Acte énonce les domaines réservés à Westminster tandis que le parlement écossais a compétence sur tout le reste. Contrairement au premier projet de 1978 ou au nouvel acte gallois de l'Acte de 2006, l'autorité centrale a choisi de déléguer tous ses pouvoirs à l'exception de certains pouvoirs qui lui sont spécifiquement réservés. L'acte établit donc ce que le parlement ne peut pas faire. La convention constitutionnelle écossaise avait favorisé ce modèle dans son rapport car « il reflétait l'accord constitutionnel dans lequel le peuple écossais étant souverain, acceptait l'exercice de pouvoirs spécifiques à Westminster mais restait souverain sur les autres matières<sup>249</sup> ». Pourtant ce n'est pas une croyance dans la doctrine de la souveraineté écossaise qui a conduit le gouvernement à choisir le *modèle retenu*, un des objectifs établis par le gouvernement pour la structure de la dévolution était un maximum de clarté et de stabilité. Il avait eu l'occasion de reconnaître les défaillances du premier projet et en conséquence « le parlement écossais suivra l'approche de la constitution irlandaise de 1973

---

<sup>248</sup> Le *Scotland Act* contient 132 sections (articles) et 9 schedules (annexes), et représente 109 pages.

<sup>249</sup> *Towards a Scottish Parliament?* Scottish Constitutional Convention, 1989, para.10.3



en énumérant les matières réservées au parlement du Royaume-Uni plutôt qu'en spécifiant les matières dévolues. »

**102.** Pour exercer ses compétences, et au premier lieu desquelles le pouvoir législatif, légalement, le parlement écossais doit respecter le cadre établi et ne pas en sortir. La loi est donc assortie de limites à ne pas dépasser, énumérées à l'article 29 alinéa 2 (a)-(e) de l'Acte. La première mentionnée est territoriale. Ainsi la compétence du parlement est limitée au territoire écossais. Il est ainsi prévenu de ne pas légiférer, même si cela est peu probable, pour une autre partie du territoire britannique. La deuxième limite concerne la compétence du parlement. Il ne doit pas empiéter sur les matières réservées à la seule compétence du parlement du Royaume-Uni<sup>250</sup> et énumérées en annexe.

Ces matières nombreuses et diverses sont de la seule compétence du parlement du Royaume-Uni comme le sont les domaines mentionnés au Schedule 4. Ensuite, bien que les relations avec la communauté européenne sont du domaine réservé au parlement du Royaume-Uni, le parlement écossais est responsable pour observer et implanter les obligations diverses sous le droit communautaire en relation avec les matières dévolues. Enfin la dernière limite touche à l'organisation, en protégeant l'indépendance du Lord Avocat inamovible à la tête du système criminel. Ainsi par soustraction, les parlementaires ont des compétences dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la formation, de l'administration locale, des affaires sociales, du logement, de l'urbanisme, du tourisme, du développement économique, de l'aide à l'industrie, des transports (routes, bus et ports), du droit et du système judiciaire, de la police et des pompiers, de l'environnement, du patrimoine, de l'agriculture, des forêts et de la pêche, du sport et de la culture, des statistiques et des archives.

**103.** En plus de ces barrières de compétences matérielles, le parlement est également encadré dans son organisation. L'acte organise sans aucun doute un modèle parlementaire mais le parlement écossais est allé plus loin. Dans l'organisation des affaires parlementaires, toujours en accord avec les principes clés « d'ouverture et d'accessibilité », le parlement doit chercher à opérer des systèmes ouverts et transparents pour la planification et l'emploi du temps des affaires. Il doit par exemple publier chaque année parlementaire le temps accordé pour les affaires des comités, de la session plénière, des affaires des partis politiques et des circonscriptions sans omettre les détails des vacances d'été, d'octobre, de Noël et de Pâques<sup>251</sup>.

---

<sup>250</sup> **La liste des pouvoirs réservés peut être cependant élargie ou réduite.** L'article 30 (2) de l'Acte prévoit une possibilité d'amendement tout en précisant que ce n'est pas « *seulement, ni parfois la meilleure façon d'achever le but politique* ». Source : Devolution Guidance Note 14 « *Use of Scotland Act section 30(2) Orders* », 4 pages. Disponible sur le site Internet du Ministre aux affaires constitutionnelles, dernière mise à jour novembre 2005 à <http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/guidance/dgn14.pdf>

<sup>251</sup> Article 3.3 : Parliamentary Business. Report of the Consultative Steering Group on the Scottish Parliament  
Les parlementaires travaillent généralement le lundi et le vendredi dans leur circonscription électorale. Le mardi et le mercredi matin sont normalement réservés aux comités. Le mercredi après-midi et le jeudi, les parlemen-

**104.** Institutionnellement cela passe par les comités parlementaires, vus comme des forums de discussion où l'équilibre entre les partis politiques est respecté, permettant donc à tous les représentants de s'exprimer et de rechercher une solution commune. Les comités parlementaires combinent à la fois des fonctions de législation et de contrôle<sup>252</sup>. C'est en fait une différence fondamentale avec Westminster, où le système de comités est faible et contribue au renforcement de l'exécutif et au manque de contrôle législatif effectif. Spécialisés dans un domaine particulier ils ont le pouvoir d'examiner les projets de lois du gouvernement, de mener des enquêtes, d'examiner la législation de l'Union Européenne, de contrôler les dépenses publiques et enfin d'examiner les règles liées au fonctionnement du parlement. Le parlement écossais a l'obligation d'établir huit comités appelés comités obligatoires (*mandatory committees*)<sup>253</sup>. Ce sont : le comité des procédures, le Comité des Standards, le Comité de finance, le Comité de vérification (*Audit Committee*), le Comité des relations extérieures et européennes, le Comité des opportunités égales, le Comité des pétitions publiques, le Comité de législation subordonnée. Le Parlement peut également choisir d'établir d'autres comités appelés comités-sujets et relatifs aux domaines de responsabilités des Ministres dans l'exécutif écossais<sup>254</sup>. Chaque comité doit avoir au moins cinq membres et pas plus de quinze<sup>255</sup>.

---

taires assistent aux débats et participent aux votes à la Chambre des Débats. De nombreux parlementaires sont invités à prendre la parole dans des réunions et assurent des permanences dans leur circonscription le soir et le week-end.

<sup>252</sup> Les comités mènent trois sortes d'enquêtes.

Premièrement, une révision politique stratégique où durant des examens interdépartementaux d'un domaine politique il recommande un équilibre dans la direction ou le début d'un débat politique. Ils peuvent examiner des responsabilités touchant plusieurs départements. Ces enquêtes sont en général menées auprès d'acteurs majeurs, tels que les groupes d'intérêt, les officiels du gouvernement et parfois des membres du public ou des utilisateurs du service. Deuxièmement, le comité s'intéresse également à des politiques spécifiques, évaluant les propositions faites par le gouvernement, et suggérant des alternatives si cela est approprié. Troisièmement, les comités peuvent mener une enquête d'événement qui consiste en des examens, normalement critiques d'une politique du gouvernement passée ou existante. Cette catégorie inclue les enquêtes de "désastre" et les enquêtes dans les affaires récentes.

<sup>253</sup> Les comités sont établis sur approbation du Parlement, suivant une motion du Bureau parlementaire proposant leurs membres. Les comités obligatoires ont leurs objectifs spécifiés dans les Standing Orders et durent le temps de la durée du Parlement. Les Comités sujets ont leurs objectifs et leur durée approuvés par le parlement après une motion du Bureau Parlementaire.

<sup>254</sup> Durant la **première session du parlement** (1999-2003), neuf comités furent établis : le comité de l'éducation, de la culture et du sport, le comité de l'entreprise et de l'apprentissage tout au long de la vie, le comité de la santé et des soins de la communauté, les comités de Justice 1 et 2, le comité du gouvernement local, le comité du développement rural, le comité de justice sociale et le comité du transport et de l'environnement.

Durant la **deuxième session du parlement** (2003-2007), il y a eu huit comités : le comité de l'éducation, le comité de la culture et de l'entreprise, le comité de la santé, le comité des communautés, les comités de Justice 1 et 2, le comité du gouvernement local et du transport, le comité du développement rural et de l'environnement.

Pour la **troisième session du parlement** (2007-2011), il y a sept comités : le comité de l'économie, de l'énergie et du tourisme, le comité de l'éducation, de l'apprentissage tout au long de la vie et de la culture, le comité de la justice, le comité de la santé et du sport, le comité du gouvernement local et des communautés, le comité des affaires rurales et de l'environnement, et enfin le comité du transport, de l'infrastructure et du changement climatique.

<sup>255</sup> Règle 6.3, Standing Order, Parlement écossais. De plus, un comité ne peut pas se réunir ni voter si le nombre des membres présents est inférieur à trois.

Les greffiers des comités ont souvent un rôle important à toutes les étapes. Ils mettent en place les sessions, obtiennent et distribuent la documentation, suggèrent ou écrivent des questions pour les membres durant les

Leurs termes de références sont généraux, les obligeant à examiner la politique et la dépense de leur département concerné. Comme il y a toujours plus à enquêter que de temps disponible, les comités ont rapidement dû faire des priorités dans les questions traitées, et le plus souvent, ils l'ont fait en fonction de l'impact pour le public. Comme les comités n'ont pas de pouvoir formel de faire respecter leurs recommandations, ils s'appuient sur le pouvoir de persuasion et de publicité en vue de voir prendre en compte leurs opinions. Dans un premier temps, la majorité des comités a établi des méthodes de travail similaires au modèle de Westminster, préférant ainsi les contributions écrites<sup>256</sup>. Lors de la mise en place du parlement écossais, il était pourtant espéré que les « nouvelles politiques » conduiraient les membres des comités à développer une expertise à travers un long service dans un seul comité. Mais en réalité le remplacement a été important dans les comités et a vu pendant le premier terme du parlement un remplacement total des membres de certains comités. Cette pratique a empêché les comités de développer une expertise collective, dont la responsabilité reste ultimement dans les mains des partis politiques. Malgré cela, les comités ont utilisé cette attribution en conduisant durant le premier terme du parlement 166 enquêtes dont la durée a varié. De plus, les comités écossais ont introduit des méthodes différentes de Westminster. Les réunions des comités sont publiques, y compris lors des délibérations. Ils n'ont pas hésité à tenir des séances à l'extérieur d'Édimbourg. Entre 1999 et 2003, il y a eu 54 réunions en dehors du parlement et 41 entre 2003 et 2007. Durant les enquêtes également, les comités n'ont pas hésité pas à faire des visites aux groupes de la communauté plutôt que de les appeler dans les bâtiments du parlement. Cela a été le cas par exemple lors de l'enquête concernant *Drug Misuse and Deprived Communities* où les membres du comité ont visité des centres de désintoxication et y ont rencontré des toxicomanes se faisant traiter. De plus, si les comités continuent à faire appel et écouter les principales organisations, ils s'intéressent également aux opinions des utilisateurs du service, cherchant ainsi à obtenir l'opinion du public, plus qu'à Westminster.

Les parlementaires peuvent intervenir de différentes façons. Ils peuvent déposer une motion au Parlement, prendre la parole lors d'un débat, présenter un projet de loi pour modifier la loi, proposer un amendement à un projet de loi, poser une question à l'exécutif écossais, soumettre des matières ou poser des questions de toute autre personne ou organisation<sup>257</sup>. L'acte de

---

sessions d'audition, et élaborent le projet de rapport final.

<sup>256</sup> La méthode d'invitation à ces contributions varie. Parfois, l'enquête sera inscrite sur le site Internet de l'institution, parfois dans les journaux régionaux. Les comités au parlement écossais utilisent des rapporteurs – un ou deux membres du comité dont la tâche est d'écrire un rapport sur une question de détail ou de mener des recherches sur une question s'intégrant dans une enquête plus large. Ces rapporteurs permettent d'améliorer la capacité de travail des comités.

<sup>257</sup> Les parlementaires écossais doivent soumettre leur contribution en anglais. Cependant, elle peut être accompagnée d'une traduction dans une autre langue apportée par le parlementaire. Entre 1999 et 2003, cette possibilité a été utilisée 11 fois pour des motions : 1 fois en latin, 1 fois en basque, 2 fois en Scots et 7 fois en gaélique.

1998 mentionne les empêchements classiques<sup>258</sup> et oblige le parlement à l'article 39<sup>259</sup> à publier un registre d'intérêts de ses membres. Les parlementaires doivent en effet déclarer leurs intérêts<sup>260</sup> avant de prendre part aux procédures et peuvent être interdits de soutenir ou d'initier des domaines. Les décisions du parlement écossais sur ces questions peuvent être le sujet d'un contrôle judiciaire (*Judicial review*) devant les cours<sup>261</sup>. De plus, contrairement aux parlementaires de Westminster, les membres du parlement écossais ne bénéficient pas du « privilège parlementaire<sup>262</sup> » et peuvent donc faire l'objet d'un contrôle par les cours.

**105.** Mais le parlement a été plus loin que ne l'exigeait l'acte en adoptant par résolution le 24 février 2000, un Code de conduite, qui rappelle la phraséologie de la Convention Constitutionnelle, avec cette volonté de créer un parlement écossais « ouvert, accessible, participatif, dans lequel le public et d'autres organisations dans la société civile sont partenaires<sup>263</sup> ». Ce code s'inspire des recommandations du code de conduite du groupe de travail du *Consultative Steering Group*<sup>264</sup> et des principes établis dans le premier rapport du Comité sur les Standards dans la vie publique, le Comité NOLAN\* publié en mai 1995.

Ce code de conduite a pour objectif de réguler le comportement des parlementaires dans un

---

Trois questions ont été déposées avec des traductions en gaélique Deux étaient des questions écrites, une était orale. Source : Janet SEATON et Levi PAY, *The Parliament's Use of Languages*, 2003.

<sup>258</sup> Article 15 (notre traduction) : « Une personne est disqualifiée d'être membre du parlement si :

- (a) si elle est disqualifiée d'être un membre de la Chambre des Communes sous les paragraphes (a) à (e) de l'article 1(1) de la loi sur la disqualification à la Chambre des Communes de 1975 (juges, fonctionnaires, membres des forces armées, membres des forces de police et membres des législatures étrangères).
- (b) Elle est disqualifiée autrement que sous cet acte (soit généralement soit en relation à une circonscription parlementaire particulière) d'être un membre de la Chambre des Communes ou de s'asseoir ou de siéger en son sein
- (c) Elle est Lord d'Appel en Ordinaire
- (d) Elle est une propriétaire de bureau d'une description spécifiée dans un ordre en Conseil fait par sa majesté sous cette sous-section. »

Selon le *Freedom of Information Act*, les parlementaires britanniques, entendus de Westminster sont soumis à un examen de leurs dépenses dans le souci d'une plus grande transparence envers leur électorat. Le compte-rendu présenté en octobre 2004 pour l'année 2003-2004 révélait que parmi les dix politiciens les plus dépensiers, cinq étaient écossais. Mohammad SARWAR, travailliste pour la circonscription de Glasgow Govan avec £ 157,262, Eric JOYCE, travailliste pour Falkirk West : £ 152, 355 ; Jim SHERIDAN (West Renfrewshire) : £ 150,355 ; Anne PICKING de East Lothian : £ 148,818, le nationaliste Angus ROBERTSON (Moray) : £ 147, 975.

<sup>259</sup> Les obligations de l'article 39 ont été données effet par le *Scotland Act 1998 (Transitory and Transitional Provisions) (Members' Interests) Order 1999 (SI 1999/1350)*.

Il existe une disposition similaire pour l'assemblée nationale galloise, article 36 du GWA 2006 (anciennement article 72 du GWA 1998) et pour l'assemblée nord irlandaise, article 43 du *Northern Ireland Act 1998*.

<sup>260</sup> Les « intérêts » incluent tout emploi pour lequel le parlementaire a reçu un salaire, le financement pour les élections par des dons d'entreprises, d'individus ou d'organisations, les cadeaux perçus, les visites à l'étranger, les biens et les actions possédés et les parrainages financiers.

<sup>261</sup> WHALEY v. Lord WATSON, 2000 SC 125

<sup>262</sup> Sur ce principe, les cours ne peuvent pas contrôler les procédures internes des deux chambres du parlement de Westminster, *Edinburgh and Dalkeith Railway v. Wauchope* (1842) 8 Cl et F 710 ; Article 9, *Bill of Rights* 1689 qui établit la liberté de parole dans les enceintes des chambres.

<sup>263</sup> *Code of Conduct*, Disponible sur <http://www.scottish.parliament.uk/msp/conduct/coc.pdf>

<sup>264</sup> Le code de conduite pour les membres du parlement a été créé en accord avec la règle 1.6 du règlement du parlement écossais, adopté par résolution du parlement le 9 décembre 1999, qui établit que « le parlement peut, sur une motion du Comité des Standards établir un code de conduite pour les membres ». Les termes du code ont été approuvés par une résolution du Parlement le 24 février 2000.

certain nombre de domaines et gérer les conflits d'intérêts entre le rôle des membres du parlement écossais en tant que parlementaires et leurs intérêts financiers. Plus précisément, les membres ne peuvent pas faire de « *paid advocacy* » ce qui signifie qu'ils ne doivent pas chercher à user de leur position pour défendre les intérêts d'un individu ou d'une organisation qui les rétribueraient financièrement. Les parlementaires ne peuvent pas agir comme des lobbyistes pour des organisations en posant des questions, en déposant des motions en introduisant un projet de loi ou en cherchant à amender des projets de loi. Ils ne peuvent pas non plus être conseillers pour des entreprises.

Afin de contrôler le respect de ces règles par ses membres, le parlement a mis en place le *Standard and Privileges Committee*. Le 27 juin 2002, le parlement a établi un Commissaire des standards parlementaires écossais (*Scottish Parliamentary Standards Commissioner*)<sup>265</sup>. Elu par le parlement, Dr J A T DYER<sup>266</sup> est cependant indépendant. Il est chargé de gérer les plaintes déposées contre les membres. Les principaux types de plaintes contre les membres résultants des enquêtes ont concerné :

- des allégations d'abus de stationnement
- la publication de commentaires inappropriés sur les officiers publics
- le non respect de la confidentialité avec la divulgation de rapports parlementaires<sup>267</sup>

Par ailleurs, une réforme du code a été adoptée le 14 mars 2007. Selon Brian ADAM, parlementaire SNP, responsable du Comité des standards, la réforme clarifie et renforce les règles gouvernant les parlementaires. Cependant le nouveau code a été critiqué car il autorise les parlementaires à garder secret leurs voyages hors du territoire. Le député libéral démocrate, Mike RUMBLES a également critiqué le fait d'avoir retiré les mentions d'ouverture et

<sup>265</sup> *Scottish Parliamentary Standards Commissioner Act 2002*

<sup>266</sup> Son mandat a été renouvelé le 16 mars 2006 pour trois autres années.

<sup>267</sup>

	2003-2006	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Nombre de plaintes reçues	74	29	31	14
Retirées à l'étape 1	6	2	4	-
Admissibilité considérée	68	27	27	14
Retirées étape 2	-	1	1	-
Plaintes admissibles	16 (24 %)	6	9	-
Plaintes inadmissibles	52 (76 %)	21	18	11
<b>Fondements :</b>				
Règle 6(4)	20	9	6	5
Règle 6(5)	1	1 (Comité des Standards)	-	-
Règle 6(6)	20	11	4	3
A la fois 6(4) + 6(6)	11	-	8	3

Tableau basé sur le rapport annuel du Commissaire sur les standards : *Scottish Parliamentary Standards Commissioner, Annual Report 2005 – 2006*. 21 septembre 2006.22 pages, p.3-5.

<http://www.spsec.co.uk/docs/annualReport2005-2006.pdf>

Il faut noter également à titre exceptionnel, l'usage d'obscénités par Ted BROCKLEBANK (parlementaire conservateur, circonscription de *Mid Scotland and Fife*) au parlement le 8 juin 2005, lorsqu'il a rapporté des propos injurieux. SP, col.17694. Atteinte à la règle 7.3.1 du règlement qui dispose que les membres doivent se « conduire d'une manière courtoise et respectueuse ».

d'accessibilité qui figuraient en tête du code<sup>268</sup>.

Le parlement existe pour une période de quatre ans, bien que dans certaines circonstances il peut y avoir une dissolution avant la fin de son terme. Pourtant à la différence de la pratique développée par le Premier Ministre britannique à Westminster avec une dissolution stratégique, le Premier Ministre écossais n'a aucun moyen de dissoudre la chambre et de profiter ainsi d'un contexte électoral favorable. Cependant, le parlement peut être dissous avant son terme dans deux cas<sup>269</sup> : si une majorité de deux tiers des membres du Parlement vote sa dissolution, le *Presiding Officer* doit demander à la Reine de dissoudre le Parlement ; ou si le parlement ne réussit pas à élire un Premier Ministre dans les 28 jours qui suivent l'élection.

En accord avec les dispositions du statut écossais et du règlement<sup>270</sup>, le terme du parlement écossais et le terme des parlementaires se terminent le 31 mars<sup>271</sup>. Légalement la période de dissolution doit être d'un minimum de 21 jours<sup>272</sup>. Le Président du parlement a annoncé que la session du parlement se terminerait le 2 avril 2007, et donc la dissolution a commencé immédiatement après le 3 avril.

**106.** A Westminster, le terme de la session parlementaire et la dissolution ne sont pas codifiés comme en Ecosse. Le parlement britannique peut être rappelé durant la dissolution si besoin ce qui n'est pas le cas du parlement écossais<sup>273</sup>. Pendant cinq semaines les écossais n'ont

---

<sup>268</sup> Il a également mentionné le retrait du registre d'intérêt pour le personnel.

<sup>269</sup> Cependant, si le parlement est dissous avant d'avoir siégé trois ans et demi, le nouveau parlement issu des élections anticipées, sera automatiquement suspendu après la fin des quatre ans de son prédécesseur, même si cela signifie que ce nouveau parlement a eu une vie de seulement un peu plus de six mois.

<sup>270</sup> Ainsi l'Acte écossais dispose : « le terme de l'office d'un membre du parlement commence le jour où le membre est déclaré être retourné et se termine avec la dissolution du Parlement », *Scotland Act 1998*, Chapitre 46, article 13. Le règlement précise : « une session du parlement devra être la période de la date du premier meeting du Parlement suivant une élection générale jusqu'à ce que le parlement soit dissous », *Standing Orders of the Scottish Parliament*, Chapitre 2, para 2.1.

<sup>271</sup> Même chose pour l'assemblée nationale du pays de Galles où l'acte gallois de 1998 dispose : « le terme de l'office d'un membre de l'assemblée (a) commence quand il est déclaré être retourné comme un membre de l'assemblée et (b) continue jusqu'à la fin du jour avant le jour de scrutin à la prochaine élection ordinaire », *Government of Wales Act 1998*, Part I, article 2.5.

<sup>272</sup> De facto, cette dissolution après le premier parlement a duré cinq semaines du 31 mars au 2 mai 2003, et pratiquement six semaines jusqu'à la constitution du nouveau parlement le 7 mai 2003.

<sup>273</sup> Comme le relevé Eberhard BORT dans son étude comparée, les pratiques britannique et internationale montrent des différences dans la gestion de cette période entre la dissolution et l'élection. Par exemple, au Royaume-Uni même, pour les élections locales, les conseillers travaillent jusqu'au jour de l'élection. En Allemagne, les parlementaires restent en fonction jusqu'à la première assemblée du nouveau parlement. Durant la campagne électorale, tous les parlementaires ont accès à leurs bureaux parlementaires, reçoivent leurs salaires et peuvent utiliser l'infrastructure parlementaire tant qu'ils s'en servent pour les affaires parlementaires et non pour la campagne électorale. Enfin elle prend l'exemple de la Catalogne où le parlement nouvellement élu, dès qu'il est constitué (dans les 20 jours qui suivent l'élection) nomme une délégation permanente, 'Diputació Permanente', comprenant 23 membres représentant proportionnellement la force politique des partis représentés avec le président du Parlement à sa tête. Cette institution agit durant les vacances et quand un parlement est dissous jusqu'à ce qu'un autre soit constitué. Le mandat des membres de cette délégation est donc étendu jusqu'à ce que la nouvelle chambre soit constituée. Ils gardent leurs privilèges (incluant l'immunité) durant cette période. Une fois que le nouveau parlement est constitué, la délégation lui fait un rapport sur les affaires conduites et explique les décisions prises. C'est une pratique qui se retrouve dans la plupart des communautés espagnoles et dans les Cortes. Robin HARPER, parlementaire écossais a qualifié la pratique catalane comme une « idée brillante » et a suggéré son application en Ecosse par la création d'un « comité gardien » (*caretaker committee*) composé de 20 %

donc pas de parlement et aucun parlementaire ne les représente. Il n'existe pas de procédure d'urgence pour convoquer le parlement pendant sa dissolution. Pendant que le parlement est dissous l'exécutif écossais reste au pouvoir. De manière analogue à la convention de Westminster, il est prévu que l'exécutif administre seul durant cette période, et ne prenne pas de décisions controversées ou contentieuses. Mais il n'y a de parlement pour le contrôler. A contrario, le parlement de Westminster et le gouvernement britannique ainsi que les décisions européennes ne s'arrêtent pas de fonctionner pendant la dissolution du parlement.

**107.** Que se passerait-il si Westminster passait une législation affectant l'Ecosse ? La question a été évoquée durant les questions au Premier Ministre le 20 mars 2003, dans le contexte d'un conflit sur les salaires des pompiers ; Jack MCCONNELL, alors Premier Ministre, a déclaré sans équivoque qu'aucune « tentative ne serait faite pour imposer une législation largement britannique » et de rajouter : « nous avons eu l'assurance absolue de nos collègues à Londres qu'il n'y aurait pas de lois qui concernent l'Ecosse dans le parlement britannique durant la dissolution ». Une convention semble donc émerger mais en tant que telle aucune loi ne l'interdit. Cette « nouvelle » convention n'a pas empêché Gordon BROWN\* de déplacer l'annonce du budget de mars au 9 avril 2003, en pleine campagne électorale pour le parlement écossais, l'assemblée galloise et les élections locales. Les nationalistes gallois et écossais ont protesté contre l'illégalité de son action. Alex SALMOND\*, alors dirigeant du parti nationaliste à Westminster a qualifié de « totalement inacceptable » et de « virtuellement impropre » d'avoir une telle annonce majeure du gouvernement durant une campagne électorale, le qualifiant même comme « un abus de démocratie ». Michael MOORE\*, vice-dirigeant des libéraux démocrates écossais et président de la campagne électorale du parti, a lui aussi condamné cette décision. Il a ainsi déclaré « qui sait si cela sera un budget populaire ou impopulaire – cela n'a pas d'importance. Ce qui est important est que c'est une décision très imprudente de déplacer le budget de la date habituelle de mars à une date dans le milieu des campagnes électorales écossaise et galloise <sup>274</sup> ».

Mais outre les « freins et contrepoids » finalement classiques dans un modèle parlementaire, le modèle écossais en a développé de nouveaux en conséquence principalement du mode de scrutin choisi et permettant de rationaliser chaque pouvoir.

---

des membres du parlement, soit entre 25 et 29 membres. Source : Eberhard BORT, « There are no Members of the Scottish Parliament: Mind the Gap? », *Scottish Affairs*, No. 43, Spring 2003. Disponible sur [http://www.scottishaffairs.org/onlinepub/sa/bort\\_sa43\\_spr03.html](http://www.scottishaffairs.org/onlinepub/sa/bort_sa43_spr03.html)

<sup>274</sup> BBC News Online 2003



## 2. Un modèle exécutif de coalition

La dévolution a créé un nouveau « gouvernement<sup>275</sup> » pour l'Ecosse qui doit donc diriger politiquement, c'est-à-dire exercer le pouvoir exécutif dévolu. Il faut ainsi compter avec des éléments anciens et d'autres nouveaux. L'exécutif écossais<sup>276</sup> est composé d'un Premier Ministre, de Ministres nommés par lui, du *Lord Avocat*<sup>277</sup> et du *Solliciteur General*<sup>278</sup> pour l'Ecosse<sup>279</sup>. Si on retrouve des acteurs traditionnels, il faut noter les deux représentants judiciaires, intégrés nommément à l'exécutif mais bénéficiant cependant d'exemptions de responsabilité, préservant ainsi leur indépendance et celle du pouvoir judiciaire. Toutefois, ils sont recommandés par le Premier Ministre à la Reine, sur approbation du parlement<sup>280</sup> et leur rôle comme nous le verrons plus tard lors de l'étude du « pouvoir judiciaire » de la dévolution est important dans le contrôle du cadre de la dévolution. Cependant dès son élection en mai 2007, Alex SALMOND, chef de l'exécutif écossais a annoncé qu'il conservait Elish ANGIOLINI poste de Lord Avocat en dépit de sa nomination sous le précédent gouvernement, mais que dorénavant elle ne participerait pas automatiquement aux réunions du Cabinet. Selon lui, cette décision permettrait de mettre en avant le rôle apolitique et professionnel du Lord Avocat, tout en étant appropriée avec le rôle de conseil juridique auprès du Gouvernement<sup>281</sup>.

Quant à la structure de l'exécutif écossais, elle rappelle celle du bureau écossais avant la réforme. Avant la dévolution, le *Scottish Office* était organisé en cinq départements : Agri-

---

<sup>275</sup> L'exécutif écossais ne porte pas juridiquement le nom de "gouvernement". Le 23 Mai 2006, Christine GRAHAME, membre du parlement pour le SNP a proposé au comité de procédures de changer le nom d' "exécutif" écossais en « gouvernement » écossais. Sa proposition a été rejetée par le comité.

Mais le 3 septembre 2007, Alex SALMOND a déclaré que l'exécutif écossais serait désormais appelé "Gouvernement" sur tous les documents, lettres mais aussi sur les bâtiments officiels. Il a expliqué que « l'administration écossaise est le gouvernement. Elle est regardée comme le gouvernement sur une série de questions, et elle devrait agir comme un gouvernement ».

Source : *Scots administration to be a 'government'*, 2 septembre 2007.

Disponible sur <http://www.epolitix.com/EN/News/200709/2addb35f-7695-4938-bfb1-c52ca02049bc.htm>

<sup>276</sup> Articles 44, 45, 47

<sup>277</sup> Le **Lord Avocat** (*Lord Advocate*) est à la tête du système des poursuites publiques en Ecosse. Il est chef ministériel du Service de la Couronne et du procureur fiscal et à la tête des systèmes des poursuites criminelles.

<sup>278</sup> L'avocat (ou avoué) général de sa majesté pour l'Ecosse, *Her Majesty's Solicitor General for Scotland*, est un des officiers juridiques de la Couronne et adjoint du Lord Avocat. Il fait partie du bureau écossais. Il a été créé en 1999 afin de fournir des services juridiques en Ecosse aux ministères du gouvernement du Royaume-Uni. Le bureau fournit des conseils juridiques en relation avec les lois écossaises, instruit sur la législation du Royaume-Uni s'appliquant en Ecosse et représente les Départements en litige dans les cours écossaises. Il agit pour la plupart des départements de Whitehall. Ses clients incluent le bureau du cabinet, le département de l'environnement, des affaires sanitaires et rurales, le bureau du Commonwealth et des affaires étrangères, le ministère de l'intérieur, le département du Lord Chancelier, du Transport, du gouvernement local et des régions, du commerce et de l'industrie, des finances, du travail et des retraites, du développement international et le bureau du marché équitable aussi bien que le bureau écossais lui-même.

Source : SCOTTISH EXECUTIVE, *Lawyers in Government: The Government Legal Service for Scotland, an introduction to the Government Legal Service for Scotland*, 3 avril 2002.

Disponible sur <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/46905/0025823.pdf>.

<sup>279</sup> Les titres de "First Minister", "Lord Advocate" and «Solicitor General for Scotland» ne peuvent pas être changés par le parlement écossais par législation, *schedule 4 para 9(2)(b)*.

<sup>280</sup> Article 48(1), *Scotland Act 1998*

<sup>281</sup> Scottish Parliament Official Report 24 Mai 2007 Col. 105

[www.scottish.parliament.uk/business/officialReports/meetingsParliament/or-07/sor0524-02.htm#Col137](http://www.scottish.parliament.uk/business/officialReports/meetingsParliament/or-07/sor0524-02.htm#Col137)



culture, Environnement et Pêche, Développement, Education et Industrie, Santé, Affaires domestiques et Services Centraux. Après la dévolution, l'exécutif écossais comprend six départements ministériels : Développement, Education, Entreprise et formation permanente, Santé, Justice, Affaires rurales et quatre services interministériels : le secrétariat de l'exécutif, Gestion et Formation des personnels (*Corporate services*), Finance, *Crown Office* et *Procurator Fiscal Service* (services des poursuites criminelles). Il y a eu une augmentation du nombre de ministères écossais notamment sous le premier Ministre Jack McCONNELL avec huit portefeuilles mais il semblerait que l'on revienne aux chiffres du début avec six portefeuilles ministériels dans le nouveau gouvernement issu des élections de mai 2007<sup>282</sup>. En ce qui concerne les principaux responsables administratifs, la continuité, là aussi, l'emporte sur le changement. Géographiquement, l'exécutif écossais est localisé à Edimbourg, comme le bureau écossais, permettant d'avoir une certaine continuité mais également une efficacité bénéficiant d'un lien et permettant une transition en douceur dans le changement des liens entre les ministres à Whitehall et leurs, désormais, homologues et plus un seul agent « référent ».

**108.** Quant à ses fonctions, elles sont importantes mais là aussi également familières. Le gouvernement écossais est en effet tributaire de pouvoirs d'action sur des domaines de compétence autrefois exercés par le bureau écossais. Ces fonctions sont également plus larges que la compétence législative du parlement, tenant en grande partie à son rôle de « gouvernant » et de fait en relation fréquente avec les gouvernants britannique et européen. Il exerce tout d'abord des fonctions exécutives à l'intérieur des domaines dévolus<sup>283</sup> parallèlement au pouvoir législatif du parlement. Mais il exerce aussi de par l'interaction entre les pouvoirs dévolus et réservés, des pouvoirs partagés concurremment avec les ministres britanniques. Neuf d'entre eux<sup>284</sup> sont établis expressément dans l'Acte tandis que d'autres peuvent être ajoutés par législation subordonnée. Le parlement écossais ne peut pas ici affecter ces arrangements

---

<sup>282</sup> La nouvelle administration est composée du :

- Premier Ministre
- Ministère des finances et du développement durable
- Santé et Bien-être
- éducation et apprentissage tout au long de la vie
- Justice et communautés
- Affaires rurales et environnement

<sup>283</sup> Articles 53 et 54 de l'Acte

<sup>284</sup> *Section 56(1). section 17(1) of the Ministry of Transport Act 1919 (power to make advances for certain purposes), tout décret en Conseil sous l'article 1 de la loi sur les Nations Unies (United Nations Act 1946) (measures to give effect to Security Council decisions), section 9 of the Industrial Organisation and Development Act 1947 (levies for scientific research, promotion of exports, etc.), section 5 of the Science and Technology Act 1965 (funding of scientific research), section 1 of the Mineral Exploration and Investment Grants Act 1972 (contributions in respect of mineral exploration), sections 10 to 12 of the Industry Act 1972 (credits and grants for construction of ships and offshore installations), sections 2, 11(3) and 12(4) of the Employment and Training Act 1973 (power to make arrangements for employment and training etc. and to make certain payments), sections 7 to 9 and 11 to 13 of the Industrial Development Act 1982 (financial and other assistance for industry), and sections 39 and 40 of the Road Traffic Act 1988 (road safety information and training).*

au regard des ministres britanniques même sans les domaines non réservés<sup>285</sup>. Et enfin, des fonctions qui sont transférées avec l'approbation et le consentement du Ministre de la Couronne au ministre qui exercera directement cette fonction et ce même dans les domaines réservés, où le parlement écossais n'a aucune compétence législative, c'est-à-dire une dévolution exécutive<sup>286</sup> directe entre les Ministres britanniques et écossais, pour l'application pratique de la politique notamment.

**109.** Mais l'exécutif écossais n'est pas seulement un agent du gouvernement britannique autrement dit la réplique du bureau écossais. Il doit faire appliquer son programme et être approuvé par le parlement qui a le pouvoir de voter les lois. Il y a donc ici une nouvelle relation qui se crée de par l'engagement de sa responsabilité devant le parlement. Cette relation, le livre blanc nous l'assure « sera similaire à la relation entre le gouvernement britannique et le parlement britannique »<sup>287</sup>. Nous avons donc en conséquence un exécutif issu du Parlement, dont le Premier Ministre<sup>288</sup> est un membre du Parlement<sup>289</sup>, élu par celui-ci et responsable avec son équipe collectivement de ses actions devant lui.

**110.** Le premier ministre n'est soumis à aucune règle dans la composition de son équipe ministérielle, si ce n'est qu'ils doivent eux aussi être choisis parmi les parlementaires<sup>290</sup>. Cependant à la différence de Westminster, la nomination des ministres est soumise à l'approbation du parlement écossais avant leur approbation par la Reine.

Le modèle écossais semble affirmer des droits de privilège du parlement en relation avec l'exécutif. Il est également intéressant de noter qu'à la différence de leurs collègues britanniques, les ministres écossais doivent prononcer le serment d'allégeance, une manière de réaffirmer qu'ils ne doivent pas allégeance au seul parlement écossais mais également que le parlement est partie du Royaume-Uni avec la Reine en tant que chef d'Etat. Ce serment

---

<sup>285</sup> Schedule 4 para 6.

<sup>286</sup> Article 63

<sup>287</sup> Para. 2.6, *Scotland's Parliament*, Cm.3658, Juillet 1997

<sup>288</sup> L'Ecosse a connu depuis la mise en place de la dévolution quatre Premiers Ministres. Le premier, **Donald DEWAR**, « père de la dévolution » est élu le 13 mai 1999. Lors de cette première élection, quatre candidats se présentèrent : Donald DEWAR, Alex SALMOND SNP, David MCLETCHIE\* conservateur et Dennis CANAVAN\*, indépendant. Les 35 membres du SNP ont logiquement voté pour Alex SALMOND, les 18 conservateurs pour David MCLETCHIE et Dennis CANAVAN obtient trois voix. Les 71 travaillistes et libéraux (un seul Keith RAFFAN votera contre lui) ont voté ensemble pour DEWAR qui est alors élu Premier Ministre. Il décède subitement en octobre 2000 et est remplacé par **Henry MCLEISH**. Henry MCLEISH obtient 68 voix, John SWINNEY, nouveau dirigeant du SNP 33, David MCLETCHIE 19 et Dennis CANAVAN 3. A la suite d'accusations concernant une gestion « obscure » de sa circonscription lorsqu'il était parlementaire à Westminster, Henry MCLEISH démissionne en novembre 2001. Il est remplacé par **Jack MCCONNELL**, le 22 novembre 2001, qui reste Premier Ministre après les élections de 2003. Enfin, après la courte victoire des nationalistes aux élections du 3 mai 2007, le Parlement élit, le 16 mai 2007, **Alex SALMOND** comme premier ministre, dirigeant du SNP. Il obtient 49 voix, Jack MCCONNELL en obtient 46, et il y a 33 absentions (conservateurs et libéraux démocrates).

<sup>289</sup> Article 45(5), *Scotland Act 1998*

<sup>290</sup> Article 47(1), *Scotland Act 1998*

d'allégeance<sup>291</sup>, qui doit être également prononcé par tous les parlementaires, peut être ainsi vu comme un moyen de réaffirmer l'Union.

**111.** Ce gouvernement est soumis à des règles classiques de responsabilité devant le parlement. Les parlementaires ont la possibilité de contrôler l'action de l'exécutif de plusieurs manières : les questions écrites et orales, les motions de membres et les interventions lors des débats. Il existe également une procédure d'un vote de censure permettant au parlement de poser une question de confiance<sup>292</sup>. Le gouvernement se doit donc de respecter ses engagements. L'existence du parlement et de ses membres permet un contrôle plus efficace sur des politiques autrefois conduites par le seul secrétaire d'Etat aux affaires écossaises, et son bureau, et intégré directement à l'équipe ministérielle à Whitehall.

Mais c'est la pratique et l'émergence d'un modèle de coalition qui va amener le plus de changements dans la nature de l'exécutif, mais également dans sa relation avec le parlement. Aux deux élections de 1999 et 2003, les résultats ne donnent pas une majorité suffisante au parti victorieux. Le parti travailliste, en l'espèce, va alors s'allier au parti libéral démocrate pour constituer un gouvernement bénéficiant d'un soutien suffisant dans la chambre.

**112.** Juste après les élections du 6 mai 1999, le gouvernement de coalition travailliste/libéral démocrate publie la base de leur accord gouvernemental et un premier programme législatif, le 13 mai<sup>293</sup>, « *Partnership for Scotland : an agreement for the first Scottish Parliament* ». Cet accord sera réactualisé après les élections de 2003<sup>294</sup>. Cet accord constitue à première vue un engagement politique de deux partis de travailler ensemble. Ainsi les deux dirigeants politiques, Jim WALLACE et Donald DEWAR, dans leur introduction commune, y expriment l'espoir et le désir que le partenariat délivre un gouvernement stable à l'intérieur d'un contexte de nouvelles politiques. Le partenariat met notamment l'accent sur le rôle important de coordination entre le Premier Ministre et le Vice premier Ministre. L'accord déclare :

« Qu'une consultation proche entre le Premier Ministre et le Vice premier Ministre sera la

---

<sup>291</sup> Le serment doit se faire en anglais mais il peut être répété dans une autre langue. Alasdair MORRISON (circonscription de Ross, Skye et Inverness Ouest) a ouvert la voie en prêtant serment en gaélique en 2003. Le 19 avril 2006, Maureen WATT (SNP) élue lors d'une élection partielle (siège régionale – Moray) prête serment en « Doric », dialecte du nord-est de l'Écosse. Source : [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/scotland/4920268.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/scotland/4920268.stm) (accédé le 17 avril 2007) .

<sup>292</sup> **QUESTION DE CONFIANCE.** Un seul membre du parlement peut déposer une question de confiance contre l'exécutif. La motion est alors débattue au parlement et nécessite une majorité simple pour son approbation. Si 26 députés au moins signent cette motion, elle est obligatoirement inscrite à l'ordre du jour. Une telle motion peut être dirigée contre un seul membre de l'exécutif mais ne signifie pas automatiquement la démission du ministre. Seuls le ministre concerné et le Premier Ministre décident si le Ministre doit continuer à exercer son poste.

<sup>293</sup> En septembre, le gouvernement publia un document plus conséquent et prévoyant dans chaque département les tâches et les missions pour les quatre prochaines années.

<sup>294</sup> Scottish Executive, *A Partnership for a Better Scotland: Partnership Agreement*, 15 mai 2003. Disponible à <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/47095/0025772.pdf> (accédé le 27 juillet 2006).

fondation du succès du partenariat. La consultation aura besoin de couvrir tous les aspects de conduite des affaires de l'exécutif, incluant l'allocation de responsabilités, la politique de l'exécutif et le programme législatif, la conduite de ses affaires et la résolution des conflits<sup>295</sup>. »

D'une manière formelle, l'échange d'information et de correspondance entre les Ministres doit être facilité grâce au Secrétaire Permanent de l'exécutif écossais qui doit s'assurer que les décisions ministérielles restent dans les objectifs politiques du gouvernement fixés dans l'accord. Concrètement, la composition du gouvernement et l'attribution des portefeuilles ministériels va refléter un équilibre politique pour les deux partis gagnants reflétant ainsi le poids électoral des partenaires<sup>296</sup>. Par exemple, symboliquement, le Premier Ministre, Donald DEWAR va créer le poste toujours existant de Vice Premier Ministre ou Premier Ministre adjoint (*Deputy First Minister*)<sup>297</sup>, non prévu dans les textes.

Mais c'est aussi une première ébauche d'un modèle de conduite à suivre pour le futur gouvernement. En conséquence, l'accord de partenariat contient une section entière intitulée « tra-

---

<sup>295</sup> Chapitre III, Page 23

<sup>296</sup> **Composition du gouvernement écossais sous le gouvernement de coalition : Travailliste / Libéral Démocrate - juin 2006 :**

1. **Premier Ministre** : Jack MCCONNELL, travailliste, à la tête de l'exécutif écossais, responsable des relations avec le gouvernement britannique, l'Union Européenne et les relations extérieures.
2. **Vice Premier Ministre et Ministre pour l'entreprise et l'apprentissage tout au long de la vie** : Nicol STEPHEN, a été élu dirigeant du parti libéral démocrate en juin 2005. Il remplace Jim WALLACE au poste de responsable avec le Premier Ministre du développement (il était auparavant Ministre des Transports), de l'implantation et de la présentation des politiques de l'exécutif, également du commerce, de l'investissement, de l'énergie, de l'éducation et des sciences.
3. **Ministre de la Justice** : Cathy JAMIESON, travailliste, responsable de la justice pénale, de la police, des prisons et des services d'incendies.
4. **Ministre de la santé et des soins de la communauté** : Andy KERR, travailliste, responsable du NHS, des services pharmaceutique et de la sécurité alimentaire.
5. **Ministre de l'éducation et de la jeunesse** : Peter PEACOCK, travailliste : éducation à l'école et garderies, le gaélique, les services aux enfants et le travail social
6. **Ministre des finances et des services publics** : TomAndy KERR, travailliste : responsable du budget écossais, de la délivrance du service public, de la reforme du civil service, du gouvernement local, de la planification des villes et de la communauté.
7. **Ministre de l'environnement et du développement rural** : Ross FINNIE, libéral démocrate : couvre l'environnement et l'héritage naturel, la reforme de la terre, l'eau, le développement durable, l'agriculture, les pêches et le développement rural
8. **Ministre des communautés** : Margaret CURRAN, travailliste : inclue le comportement anti-social, la pauvreté, le logement et la regeneration, le système de planification de l'utilisation de la terre et les standards de construction, les questions d'égalité, le secteur volontaire, les organisations religieuses et de foi et le droit de charité.
9. **Ministre des affaires parlementaires** : George LYON, travailliste : affaires parlementaires et la gestion des affaires de l'exécutif dans le parlement
10. **Ministre du tourisme, de la culture et du sport** : Patricia FERGUSON, travailliste : responsable du tourisme, de la culture et des arts, du sport, de la stratégie des principaux événements, de l'architecture, de l'Ecosse historique et du financement de la loterie
11. **Ministre du transport** : Tavis SCOTT, travailliste : responsable de la politique des transport et de la délivrance du transport public, de la route, des services ferroviaires, aériens et maritimes.

Source : <http://www.scotland.gov.uk/About/Ministers/Ministers-Introduction>

<sup>297</sup> Le poste va être attribué en 1999 à Jim WALLACE, dirigeant des libéraux démocrates (avec celui de Ministre de l'Entreprise et de l'apprentissage tout au long de la vie. Il occupera ce poste jusqu'à sa démission et sera remplacé par le nouveau dirigeant, Nicol STEPHEN, le 23 juin 2005.

vailler ensemble<sup>298</sup> » qui décrit en détail la manière dont le partenariat a l'intention de fonctionner pendant la première session du parlement : « Pour travailler efficacement et délivrer leur programme, les partenaires auront besoin de bonne volonté, de confiance mutuelle et de procédures qui favoriseront une prise de décision collective et une responsabilité<sup>299</sup> tandis que chacun respectera l'identité de son parti. »

Le gouvernement va en effet s'engager<sup>300</sup> à développer ces règles et notamment celle du principe de responsabilité collective qui, si elle est similaire à celle du Cabinet britannique, a, du fait de la coalition, une importance fondamentale. Ces règles d'une manière générale sont basées sur « sept principes de la vie publique<sup>301</sup> » - désintéressement, intégrité, objectivité, responsabilité, ouverture, honnêteté, direction- établis dans le Code Ministériel.

**113.** Les règles de la responsabilité collective ont ainsi été établies plus en détail dans deux documents : le Code ministériel écossais (« Le Code » - *The Scottish Ministerial Code*<sup>302</sup>) et le Guide de la prise de décision collective (« Le Guide » - *The Scottish Executive: a guide to collective decision-making*<sup>303</sup>), tous deux publiés initialement en août 1999 puis dans une deuxième édition publiée en juin 2002 et enfin d'une troisième publiée en août 2003.

Le Code ministériel écossais tout d'abord est l'équivalent dévolu du code ministériel britannique et définit la responsabilité collective dans son sens traditionnel sans mention explicite sur le contexte du gouvernement de coalition. Il contient comme premier principe de conduite ministérielle, l'obligation de « soutenir le principe de responsabilité collective<sup>304</sup> ». La responsabilité collective s'applique aux ministres du Cabinet et aux ministres adjoints<sup>305</sup>. La

---

<sup>298</sup> Chapitre III, Page 23

<sup>299</sup> Les partis de la coalition ont défini ce qu'ils entendaient par « responsabilité collective » :

- toutes les affaires de l'exécutif incluant les décisions, les annonces, les projets de dépenses, la législation proposée et les nominations, engagent la responsabilité collective de l'exécutif dans son ensemble et doivent être maintenus avec un degré approprié de consultation et de discussion afin d'assurer le soutien de tous les Ministres.

- Les Ministres ont l'opportunité d'exprimer leurs opinions franchement comme les décisions sont reached
- Les opinions exprimées et le conseil offert à l'intérieur de l'Exécutif restent privés
- Les décisions de l'Exécutif sont liantes et soutenues par tous les Ministres
- Les mécanismes de partage de l'information et de résolution des conflits sont suivis.

<sup>300</sup> Les partenaires de coalition déclarent en effet dans l'accord de partenariat : « l'Exécutif s'accordera et publiera des documents formels établissant les principes du processus de décision collectif et les procédures devant être suivies pour promouvoir la bonne conduite des affaires ».

<sup>301</sup> Annexe A, *Scottish Ministerial Code*. Disponible à <http://www.scotland.gov.uk/library3/government/smic.pdf>

<sup>302</sup> Ce code reflète le format et le contenu du code ministériel applicable pour le gouvernement du Royaume-Uni, avec des changements terminologiques prenant en compte les différences entre les gouvernements de Londres et d'Edimbourg. *Scottish Executive, Scottish Ministerial Code, A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Members of the Scottish Executive and Junior Scottish Ministers*, 15 août 2003, 42 pages. Disponible à <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/47133/0024899.pdf>

<sup>303</sup> *Scottish executive, Guide to Collective Decision Making*, 15 août 2003, 22 pages. Disponible à <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/47133/0024900.pdf>

<sup>304</sup> *Scottish Ministerial Code* (3rd ed., Août 2003), para.1.1(a)

<sup>305</sup> Le Code ministériel applique également une mesure de responsabilité collective sur les MPAs. Bien qu'ils ne soient pas ministres en tant que tels, ils sont limités dans la manière dont ils peuvent agir dans le parlement et ailleurs et « tandis que, sujets à ces exceptions, ils retiennent largement la même liberté d'action que d'autres blacbencher de l'exécutif – par exemple, de faire des représentations aux ministres sur des questions de circons-

seule exception concerne le Lord Avocat en tant que chef du système criminel.

Le Guide quant à lui est plus précis et explicite et le chapitre 2 contient des obligations précises pour les Ministres. Il établit par exemple clairement que « l'exécutif écossais opère sur la base de la responsabilité collective. Cela signifie que toutes les décisions prises par les Ministres individuellement ou collectivement sont obligatoires pour tous les membres de l'Exécutif<sup>306</sup> ». Ainsi la responsabilité collective signifie que « une fois qu'une décision a été annoncée, tous les Ministres sont obligés de s'y conformer et la défendre si nécessaire<sup>307</sup> ». Le principe de collectivité ministérielle est donc théoriquement lié au principe d'unanimité.

Cependant, nous précise le guide, cette unanimité n'est pas requise au préalable, c'est-à-dire avant que la décision ne soit prise. Comme le précise le Guide :

« Les Ministres peuvent exprimer leurs vues franchement dans la discussion interne d'une question, mais leur participation à l'exécutif les oblige à maintenir un front uni une fois que les décisions ont été prises ; pour assurer que la privauté des opinions exprimées dans les discussions internes est maintenue ; et pour assurer que les processus internes à travers lesquels une décision a été faite ne sont pas révélés<sup>308</sup>. »

Autrement dit, le Ministre a une certaine liberté d'agir ou du moins la possibilité d'exprimer une éventuelle opinion contraire avant que la décision ne soit prise et dans le cadre comme il nous est précisé « d'une discussion interne ».

**114.** Mais qu'en est-il pour le Ministre, dans son rôle de parlementaire et donc de représentant de son électorat ? Dans le code, il nous est précisé à la section 6, qu'un ministre peut agir au nom des constituants de sa circonscription<sup>309</sup> tant qu'il agit clairement en tant que parlementaire et non pas en tant que ministre. Toutefois il ne doit jamais être vu en position de critique ouverte envers les décisions ou les actions de l'exécutif. En effet, « une fois que la

---

criptions et de table amendements aux projets de loi – leurs positions comme aides parlementaires ministériels signifient qu'ils doivent soutenir l'exécutif sur les questions politiques clés ». *Scottish Ministerial Code* (2nd ed., Février 2002), para.4.9. Le guide équivalent pour les secrétaires parlementaires privés n'est exactement le même à ce niveau : « comme autre membres privés, les secrétaires parlementaires privés sont attendus de soutenir le gouvernement dans toutes les divisions importantes. Cependant, leur position spéciale en relation au gouvernement impose une obligation additionnelle qui signifie qu'aucun secrétaire parlementaire privé qui vote contre le gouvernement peut rester à sa position » (Décembre 2001, para.48).

<sup>306</sup> Para. 1.2, Le Guide pour la prise de décision collective, juin 2002. Le guide continue « l'objectif clé des arrangements pour soutenir la prise de décision collective à l'intérieur de l'exécutif écossais est de permettre aux Ministres de prendre (reach) des décisions claires, défendables et consistantes sur des domaines qu'ils ont besoin d'établir collectivement en vue d'achever leurs objectifs politiques et de remplir leurs obligations statutaires et légales », para. 1.4.

<sup>307</sup> Ibid. para.2.1. On trouvera cependant dans la section 2 du Code établit l'application du principe en termes similaires à ceux du guide. Ibid. paras 2.2-2.5. En particulier, « l'exécutif opère sur la base de la responsabilité collective. Les processus internes à travers lesquels une décision a été prise ne devront pas être révélés. Les décisions prises par l'exécutif sont liantes sur tous ses membres. Les Ministres sont requis de s'y conformer et de les défendre si nécessaire... La responsabilité collective requiert que les Ministres devraient être capables d'exprimer leurs vues franchement dans l'espérance qu'ils peuvent argumenter librement en privé tandis qu'ils doivent maintenir un front uni quand les décisions ont été prises ».

<sup>308</sup> Le Guide, para.2.2.

<sup>309</sup> « Constituants » signifie dans le contexte de la dévolution écossaise, les habitants du territoire pour lequel le ministre a été élu, qu'il soit un membre unique de la circonscription ou un membre multiple de la région. Cela explique probablement l'utilisation par le Code du terme plus générique « électorat ».

décision (du gouvernement) a été annoncée, elle devra être acceptée sans question ni critique<sup>310</sup> ». Ainsi il appartient au Ministre/Parlementaire de faire la distinction, et surtout à la lecture de ce qui est mentionné dans le Code, de soutenir l'exécutif dès la prise de position gouvernementale. Le respect de ce principe apparaît prendre tout son sens, et en particulier dans le contexte d'un gouvernement de coalition afin de maintenir une unanimité interne et externe et assurer l'efficacité mais également la crédibilité du gouvernement vis-à-vis de l'opinion. En règle générale, les ministres écossais ont respecté ce principe et peu de ministres ont démissionné des deux gouvernements depuis 1999 et encore moins en désaccord avec la politique de l'exécutif<sup>311</sup>. Pourtant il existe une exception, avec le parlementaire WATSON\*,

---

<sup>310</sup> Ibid. para.6.9.

<sup>311</sup> **Sous le gouvernement de Henry MCLEISH**

- Le 8 Mars 2001, l'exécutif écossais a souffert sa première défaite parlementaire après le vote de partage (casting vote) du *Presiding Officer* David STEEL après un vote de 55 à 55 sur une motion du SNP et des conservateurs appelant à l'aménagement d'une compensation pour les pêcheurs. La défaite a eu lieu en partie par le vote « contre » de quatre libéraux démocrates et en partie à cause de l'absence de treize parlementaires travaillistes : certains avaient quitté la Chambre plus tôt pour aller à la conférence du parti travailliste se tenant à Inverness le jour suivant. Le vote a été reconduit le 15 mars quand les partis au pouvoir avaient toutes leurs forces dans la Chambre.

Tavish SCOTT député libéral démocrate pour Shetland démissionne le 9 Mars de son poste de vice premier ministre pour le Parlement suivant l'opposition continue à des mesures après le vote sur la pêche. Il est remplacé par Euan ROBSON parlementaire pour Roxburgh et Berwickshire.

- Le 20 mars 2001, Sam GALBRAITH, ministre de l'environnement, du sport et de la culture démissionne pour des raisons de santé. Henry MCLEISH annonce son intention de redistribuer le portefeuille du Ministre parmi les autres Ministres. L'environnement devient partie du portefeuille de Ross FINNIE qui devient Ministre pour l'environnement et le développement rural. La planification devient partie du portefeuille de Sarah BOYACK qui devient Ministre du Transport et de la planification. Lewis MACDONALD a ensuite été nommé vice ministre du Transport et de la planification. Le sport, les arts et la Culture reste dans la compétence de Allan WILSON comme vice Ministre pour le Sport, les Arts et la Culture. Il doit en reporter directement au Premier Ministre. Source : <http://www.institute-of-governance.org/pn/issues/pn6.html>

**Sous le gouvernement de Jack MCCONNELL**

- Le 4 Mai 2002, Wendy ALEXANDER, Ministre de l'Entreprise et de l'apprentissage tout au long de la vie (elle a été Ministre des communautés dans l'équipe de Donald DEWAR, et Ministre de l'entreprise et de l'apprentissage tout au long de la vie sous le gouvernement de Henry MCLEISH) démissionne soudainement de l'exécutif écossais. Dans sa lettre de démission, elle déclare : « je sens que le temps est venu pour moi de me retirer de l'office ministériel et je vous demande d'accepter ma démission du Cabinet écossais. En le faisant, j'agis sur une décision que j'ai pris au tournant de l'année mais je m'étais engagée à remplir la tâche que vous m'avez demandé de préparer la nouvelle stratégie du Transport et j'étais également déterminée à éviter d'ajouter des pressions non nécessaires sur mes collègues dans votre administration ». Des proches de Wendy ALEXANDER ont rejeté les raisons qu'elle quittait l'exécutif pour une surcharge de travail ou pour des raisons personnelles. Ils déclarent qu'elle souhaite se concentrer sur ses intérêts réels de formulation de la politique. Son frère avance l'idée qu'elle a souffert d'un traitement outrageant de la part des médias. Source : *The Scotsman, Wendy walks out on power*, 4 Mai 2002, <http://news.scotsman.com/topics.cfm?tid=327&id=479602002>, *The Scotsman, Ex-minister was "mauled" by the media*, 11 avril 2004, <http://news.scotsman.com/topics.cfm?tid=327&id=409952004>. Son poste de ministre de l'Entreprise a été transféré à Iain GRAY, et son poste de Ministre de la justice sociale a été donné à Margaret CURRAN, qui avait été son vice.
- En octobre 2004, Frank MCAVEETY, ministre de la culture, du tourisme et du sport, et Mary MULLIGAN vice ministre des communautés, se retirent de leur poste de ministres. Mary MULLIGAN a démissionné pour se concentrer sur son travail parlementaire et ses constituants de Linlithgow quant à Frank MCAVEETY, il semblerait qu'il ait souffert de la crise concernant la baisse des subventions à l'opéra écossais. Cela a conduit à un remaniement ministériel : Andy KERR passe du poste des finances à la santé, avec Rhona BRANKIN comme son député. Margaret CURRAN passe du poste des Communautés à celui des affaires parlementaires, et Patricia FERGUSON a pris le poste du Tourisme, de la culture et du Sport. Malcolm CHISHOLM prend le poste des Communautés avec Johann LAMONT comme député. Tom MCCABE prend les finances pour rem-



qui semble démontrer un assouplissement voire une transgression au principe de responsabilité collective tel qu'il a été établi dans les documents officiels.

**115.** Ministre du tourisme, de la culture et du sport sous le gouvernement de Jack McCONNELL, Mike WATSON, parlementaire de la circonscription de Glasgow-Cathcart depuis 1999, va participer, avec d'autres parlementaires locaux à une réunion de protestation publique en juillet 2002, contre la réorganisation des hôpitaux à Glasgow proposée par la commission de santé locale. Or sa prise de position contre le projet est intervenue après l'annonce de la décision ministérielle d'approuver la réorganisation proposée. Quand le quotidien, *The Scotsman*, lui a demandé une explication quant à ses actions au vu de son poste de Ministre de gouvernement, il a répondu :

« J'ai deux rôles à jouer dans cela. Je suis un ministre de cabinet et je suis également un parlementaire de circonscription. J'accepterai la situation aussi loin que l'exécutif est concerné si cela arrive à un vote dans le parlement, je suis lié par celui-ci. Je ne pense pas que je servirais aucun but à démissionner<sup>312</sup> ».

Le débat s'est ensuite poursuivi dans l'enceinte du parlement et fut conclu par un vote le 10 septembre 2002, où Mike WATSON vota avec l'exécutif<sup>313</sup>. Pourtant la controverse s'est encore aggravée lorsqu'il est apparu que WATSON avait participé à une réunion trois jours avant le débat parlementaire qui avait permis la rédaction de la motion du SNP. Le Premier Ministre a continué à le soutenir en dépit de la pression politique et médiatique appelant à la démission de WATSON. Lors des questions au ministre le 19 septembre 2002, le Premier Ministre McCONNELL y répondit en déclarant que « tous les ministres ont voté avec le Gouvernement jeudi dernier. C'est le principe de la responsabilité collective correctement implanté ».

**116.** Cet épisode semble nous montrer que l'Ecosse ne fait pas figure d'exception dans l'adaptation et l'interprétation des règles conventionnelles en Grande-Bretagne. D'une part le Guide et le Code sont écrits en termes assez vagues pour laisser au premier ministre une in-

---

placer Andy KERR. Allan WILSON et Lewis MACDONALD échangent leur portefeuille de l'environnement et du développement rural et de l'entreprise et de l'apprentissage tout au long de la vie.

Source : Scotsman, *CHISHOLM leaves Health post in Cabinet shuffle*, 4 octobre 2004,

<http://news.scotsman.com/topics.cfm?tid=867&id=1159232004> ; *MCVEETY departs as arts leaders call for dedicated culture minister*, 5 octobre 2004, <http://news.scotsman.com/topics.cfm?tid=867&id=1160892004>

- Le 9 mai 2005 Jim WALLACE annonce son intention de se retirer de la vie parlementaire et de son poste de dirigeant du parti libéral démocrate jusqu'aux prochaines élections en 2007 où il annonce son intention de se présenter comme indépendant. Le 22 juin, il présente sa démission de Vice Premier Ministre et de Ministre pour l'entreprise et l'apprentissage tout au long de la vie. Il est remplacé par Nicol STEPHEN. Tavish SCOTT prend le portefeuille du Transport et est remplacé comme député des finances, des services publics et des affaires parlementaires par George LYON. Robert BROWN remplace Euan ROBSON à l'éducation. Rhona BRANKIN et Lewis MACDONALD échangent leurs postes de la santé et de l'environnement.
- Le 21 décembre 2006 Malcolm CHISHOLM, Ministre des Communautés démissionne après avoir voté avec le SNP contre le remplacement des missiles nucléaires Trident. Trois autres membres du parlement travailliste se rebellent.

<sup>312</sup> "WATSON aide breaks Executive rules", Scotland on Sunday, 6 Octobre 2002.

<sup>313</sup> D'autres membres du gouvernement étaient concernés comme MACINTOSH qui vota contre le gouvernement et démissionna et HUGHES qui s'est abstenue et n'a pas démissionné. Source : p.28, par Barry K. WINETROBE, *Collective responsibility in Devolved Scotland*, Public Law 2003, SPR, 24-31



interprétation dans son application. D'autre part, la position de Jack McCONNELL s'inscrit dans cette pratique flexible et discrète laissée au Premier Ministre britannique<sup>314</sup>, dépendant ainsi de son appréciation de la situation personnelle politique dans une situation déterminée. Cependant on peut s'interroger sur la pertinence de la doctrine de la responsabilité collective comprise et appliquée en Grande-Bretagne dans le contexte de l'Ecosse dévolue. Après tout l'exécutif écossais lui-même a explicitement adopté les principes de « partage de pouvoir » et de « responsabilité » dans le code ministériel écossais. L'application stricte des principes et des règles contenues dans le Code et le Guide aurait dû conduire à la démission.

Il apparaît clairement que les pratiques politiques ne peuvent pas être réduites à une série de règles et de principes. Et dans ce cas le principe de responsabilité collective a été appliqué d'une façon pragmatique. Reste cependant de l'engagement de ce nouveau gouvernement et parlement écossais envers celui à qui, rappelait la Convention Constitutionnelle, appartient la souveraineté, le peuple.

---

<sup>314</sup> James CALLAGHAN lorsqu'il était premier ministre avait déclaré à propos de la doctrine de la responsabilité collective en juin 1977 : « je pense certainement que la doctrine devrait s'appliquer, excepté dans les cas où j'annonce qu'elle ne doit pas ». Trois exemples ont souvent été utilisés comme des adaptations à la règle de la responsabilité collective : en 1932 sur la réforme des tarifs, en 1975 sur le référendum d'entrée dans la CEE et en 1977 sur les élections directes à l'assemblée européenne. En 1932, le Lord Président, Stanley BALDWIN, a ainsi déclaré : « *nous avons une responsabilité collective pour le departure de l'action collective* », H.C. Deb., Vol.261, col.535, February 8, 1932). Le secrétaire de cabinet durant le referendum de 1975, John HUNT a soutenu cette opinion en décrivant l'accord de 1975 de différer « comme une décision par le cabinet dans son ensemble pour waive la responsabilité collective sur une problème particulier pour un temps limite », cité par Barry K. WINETROBE, « Collective responsibility in Devolved Scotland », *Public Law* 2003, SPR, 24-31

## **B/ A la recherche du consensus : le partage du pouvoir normatif**

Le nouveau pouvoir normatif du parlement écossais se partage entre le nouveau parlement, le nouveau gouvernement, d'« anciennes » institutions, comme le secrétaire d'Etat qui joue un rôle dans la procédure législative. Ce partage du pouvoir se fait à un double niveau : d'une part entre le parlement britannique et le parlement écossais au niveau des compétences transférées et d'autre part, au sein du parlement écossais où les nouvelles institutions écossaises doivent collaborer dans l'exercice du processus législatif. Dans un souci de pleine coopération et afin de créer une « pleine et entière » représentation de la société écossaise, le consensus et la consultation sont désormais les règles du parlement. Le parlement doit réussir en particulier à faire participer « les groupes traditionnellement élus du processus démocratique<sup>315</sup> ». Cela signifie que plutôt que la confrontation, l'accord entre les membres, voire une solution commune doit être recherchée. Cette volonté se traduit dans le processus législatif.

### **1. Un processus plus participatif**

L'acte écossais de 1998 ne mentionne que trois étapes nécessaires qui si elles sont respectées laissent au parlement écossais le soin de déterminer une procédure complète au parlement par standing order. Il doit y avoir, sur le modèle de Westminster :

- un débat général sur le projet de loi avec une opportunité pour les membres de voter sur ses principes généraux
- la délibération et l'opportunité pour les membres de voter sur les détails d'un projet de loi
- une étape finale à laquelle un projet de loi peut être passé ou rejeté

**117.** Le processus législatif comprend trois phases principales : la phase pré législative, la phase parlementaire et la phase légale<sup>316</sup> que l'on retrouve communément dans tous les types

---

<sup>315</sup> Article 2 para.4, rapport du Consultative Steering Group, mai 1999

<sup>316</sup> Nous mentionnerons également la procédure d'urgence utilisée une seule fois et qui a permis l'adoption de la première loi votée par le parlement. Avant l'affaire Noel RUDDLE dans l'été 1999, la possibilité pour le parlement de passer une loi de manière urgente n'avait pas été examinée par le *Consultative Steering Group* ou dans le règlement (*Standing Orders*) du parlement. Cependant suivant les recommandations du *Consultative Steering Group*, le règlement (*Standing Orders*) du parlement avait établi des procédures spéciales pour contourner le processus législatif existant dans des circonstances spéciales (Selon la règle 9.21, un Ministre du gouvernement, peut proposer une motion au parlement lui demandant qu'un projet de loi de l'exécutif soit traité comme un projet urgent et suite une procédure législative plus rapide que la normale. Si le parlement accepte la motion, le projet déclaré urgent, est présenté aux deux premières étapes avec des différences substantielles. Le projet est immédiatement référé au parlement pour la considération des principes généraux, évitant ainsi la consultation pré-législative et le rapport du Comité. Si le parlement est d'accord sur les principes généraux, la législation est alors soumise au comité concerné pour une considération en détail. Toutes les étapes doivent être tenues le même jour à moins que le Bureau du parlement décide d'organiser un débat pour quelques jours, suspendant ainsi la procédure normale dans laquelle la législation était sujette à deux semaines de délais entre chaque étape du projet.)

Cette procédure aurait pu rester lettre morte et obscure pour le parlement sans les circonstances de l'affaire Noel RUDDLE. Les faits : RUDDLE avait tué un voisin avec un fusil Kalashnikov et fut plus tard diagnostiqué schizophrène paranoïaque. Il était détenu depuis 1992 dans l'hôpital d'Etat de *Carstairs*, suivant sa condamnation pour meurtre en 1991. Cependant les rapports médicaux de la Commission de la Santé Mentale (*Mental Welfare*

de projets de lois qu'ils soient d'initiative différente.

Mais s'il apparaît que, comme dans tout système parlementaire, le gouvernement est à l'initiative de la majorité des lois écossaises<sup>317</sup>, le gouvernement a dû s'accommoder aux nouvelles politiques du parlement écossais et respecter les engagements d'un gouvernement plus ouvert, plus accessible. Cette volonté de rendre « le système plus participatif », se traduit dans la procédure législative et plus précisément au niveau de la consultation pré législative, du droit d'initiative et par un rôle important accordé aux comités<sup>318</sup> tout au long de la procédure législative pouvant jouer le rôle de « chambre de révision dans l'examen du projet de loi ».

**118.** La première étape, la phase pré législative concerne le processus avant que le projet ne soit présenté devant le parlement et se différencie selon l'initiateur du projet de loi. Les projets de loi émanant de l'exécutif sont présentés à l'occasion de la présentation du programme législatif du gouvernement, ou individuellement. L'exécutif produit un livre blanc. S'ensuit

---

*Commission*) et de *Carstairs* mirent des doutes sur la capacité à soigner la maladie de RUDDLE. Le 14 juillet 1999, il se pourvoit en appel devant la cour du Sheriff à Lanark pour être relâché de l'hôpital d'Etat de *Carstairs* sur la base de l'article 63(2) du *Mental Health (Scotland) Act 1984*, son désordre de la personnalité n'étant pas traitable. Le juge, considérant que le test de traitement de la maladie de RUDDLE avait échoué, pris la décision de le relâcher le 2 août 1999. Plus qu'un problème de santé mentale, le cas RUDDLE a soulevé un problème politique qui a causé des difficultés sérieuses à l'exécutif écossais. En effet, le gouvernement donna l'impression d'avoir agi très lentement sur ce problème. En effet le Ministre de la Justice, Jim WALLACE avait été tenu au courant de l'affaire RUDDLE par un rapport officiel du Comité de la Justice et des Affaires intérieures, et les fonctionnaires du Scottish office étaient au courant de ce vide juridique depuis mars 1998, ce qui « assombrit » la popularité du gouvernement de Donald DEWAR, alors secrétaire d'Etat à l'époque des faits. Suivant le jugement du Sheriff, il devint public que d'autres personnes pourraient bénéficier de ce vide juridique.

Il y eut un tollé général dans la presse et le sentiment général que l'exécutif avait échoué à agir dans l'intérêt public. L'exécutif répondit en proposant une législation d'urgence le 4 août 1999, soit deux jours après le jugement de RUDDLE. Le Ministre de la justice, Jim WALLACE, organisa une réunion spéciale avec la SNP Roseanna CUNNINGHAM (présidente du Comité de la Justice et des Affaires intérieures) et le leader conservateur David MCLEITCHIE, afin d'établir la base d'un accord pour la législation.

La législation proposée amendait le *Mental Health (Scotland) Act* en ajoutant la question de la sécurité publique dans l'examen des appels émanant de l'hôpital d'Etat de *Carstairs* et demandant la libération. Jim WALLACE introduisit la motion de déclaration d'urgence le 2 septembre 1999. Cependant malgré l'accord du parlement, le projet ne fut pas examiné en un jour. En effet, les deuxième et troisième étapes n'eurent lieu qu'une semaine plus tard, le 8 septembre 1999. La deuxième étape réunit un Comité composé de l'ensemble du parlement, chargé de discuter des amendements au projet, incluant trois amendements proposés par le Ministre de la Justice, au delà du délai imparti. Seuls quatre des trente-neuf amendements passèrent : trois du gouvernement et un de l'opposition. A la fin de la journée, le projet passa au vote après trois heures de débat. Le *Mental Health (Public Safety and Appeal) (Scotland) Act 1999*, fut voté le 8 septembre 1999 et reçut l'assentiment royal cinq jours plus tard. **Ce fut la première loi votée par le parlement depuis l'Union de 1707.**

<sup>317</sup> Pour la première session du parlement (1999-2003), 50 lois sont à l'initiative du Gouvernement sur un total de 62. Source : Scottish Parliament, *Scottish Parliament Legislation Session 1*, Scottish Parliament Fact sheet Parliamentary Business: Current Series, FS3-04, 16 mai 2005. Disponible sur <http://www.scottish.parliament.uk/business/research/factsheets/documents/ScottishParliamentLegislation-Session1.pdf>

Et pour la deuxième session (1999-2007), 53 lois sont à l'initiative du Gouvernement sur un total de 66. Source : Scottish Parliament, *Scottish Parliament Legislation Session 2*, Scottish Parliament Fact sheet Parliamentary Business: Current Series, FS3-04, 18 juillet 2006. Disponible sur <http://www.scottish.parliament.uk/business/research/factsheets/documents/ScottishParliamentLegislation-Session2.pdf>

<sup>318</sup> Les comités écossais sont différents des comités à Westminster car ils combinent deux fonctions séparées dans le parlement de Westminster : une fonction d'enquête et une fonction législative.

une période de consultations pré législatives entre les ministres et les comités<sup>319</sup>, avec les différents groupes de pression qui seront associés dans la rédaction du projet. Il s'agit donc de permettre aux individus et aux groupes à une étape beaucoup plus tôt d'influencer le processus de décision politique, comme le recommandait le rapport du Groupe de réflexion sur les procédures du parlement. Comme l'expliquait le groupe de travail dans son rapport : « le partage de pouvoir n'est pas seulement un équilibre de pouvoir entre l'exécutif écossais et le parlement écossais, c'est à propos de l'habilitation de groupes externes et d'individus dans tous les secteurs de la société écossaise<sup>320</sup> ». Le résultat de la consultation doit être inclus dans le Mémorandum<sup>321</sup> qui accompagne le projet de loi ce qui signifie que les résultats de la consultation deviennent publics plutôt que cantonnés au seul usage de l'exécutif.

D'une part cet examen permet à l'exécutif avant que le projet de loi ne soit discuté devant le parlement de « tester » ses propositions et de les amender suivant les réactions de l'opinion publique et/ou des groupes de pression. D'autre part, cela permet à l'opposition d'être au courant et de proposer éventuellement des amendements en conséquence dans le processus législatif.

**119.** Le projet de loi est déposé ensuite devant le ou les comité(s) concerné(s) avant le débat devant le parlement après l'examen du *Presiding Officer* et du ministre responsable qui s'assurent que le projet tombe bien dans les compétences du parlement. Cette étape qui a pour objet de discuter des principes généraux du projet de loi (et de recommander ou pas le projet devant le parlement) est également une étape clé pour les organisations extérieures. Cependant, aucun amendement ne peut être déposé lors de cette étape et seuls les comités ont le pouvoir de faire d'autres consultations. De plus, les organisations ou les individus qui soutiennent les principes généraux mais qui souhaitent des changements spécifiques, peuvent utiliser cette étape pour commencer à solliciter les parlementaires. Une fois que la première étape du projet est remplie, c'est à dire qu'il y a eu vote du parlement sur les principes généraux, la deuxième étape permet aux parlementaires seuls de déposer éventuellement des amendements par l'intermédiaire des comités<sup>322</sup>. Les organisations ou les individus peuvent donc, à cette étape, proposer par l'intermédiaire d'un parlementaire des amendements. C'est également par son intermédiaire que les organisations devront se tenir au courant. Le projet de loi retourne ensuite devant le parlement qui discute et vote sur les amendements proposés. Les

---

<sup>319</sup> Si la proposition émane d'un comité, celui-ci peut faire au préalable l'objet de consultations, ce qui permet là aussi aux organisations qui ont un intérêt d'être consultées.

<sup>320</sup> *Consultative Steering Group*, mai 1999

<sup>321</sup> Le Mémorandum rappelle les buts du projet, le processus de consultation pré législatif et ses implications financières.

<sup>322</sup> A noter que seuls les membres du comité peuvent voter pour ou contre les amendements déposés.

parlementaires peuvent également proposer des amendements à cette étape<sup>323</sup>. Cependant, à cette étape finale, il y a peu d'opportunités pour les groupes de pression d'influencer la loi.

En conclusion, à chaque étape de la procédure, les groupes de pression, sont au maximum associés au minimum peuvent exercer une pression sur les parlementaires. Ils peuvent en tout cas participer au processus ; à eux tout simplement de trouver un interlocuteur qui les entend.

**120.** Chaque parlementaire a également la possibilité d'introduire deux propositions de loi<sup>324</sup> durant un terme du Parlement. Il peut le faire soit par l'intermédiaire d'un comité soit en session plénière. Il peut tout d'abord déposer une proposition sur le bureau parlementaire pour considération. Le bureau transmet ensuite la proposition au comité concerné (*lead committee*) qui examine l'intérêt pour légiférer (*case for legislation*) et accepte ou non la proposition. La proposition devient alors l'équivalent d'un projet de loi à l'initiative du comité. La route alternative est d'obtenir un soutien d'au moins 10 % de la chambre à sa proposition. Les parlementaires ont un mois après sa publication au bulletin d'affaires du Parlement (*Parliament's business bulletin*) pour manifester leur soutien. Si la proposition ne réunit pas le nombre de signatures nécessaires, elle est retirée mais peut être réintroduite par tout parlementaire dans les six mois<sup>325</sup>. Les seules contraintes qui pèsent pour l'instant<sup>326</sup> sur les parlementaires sont

---

<sup>323</sup> A noter cependant que si cette étape est similaire à la deuxième étape, les amendements ne sont pas automatiquement examinés : c'est au *Presiding Officer* de sélectionner les amendements pour débat.

<sup>324</sup> Rule 9.14.2. Tommy SHERIDAN, leader du Parti Socialiste Ecossais a utilisé son droit d'initiative dès les premiers mois du Parlement. Il est à l'origine de deux propositions *Debtors (Amendment)*, en août 1999 et *Poindings and Warrant Sales*, en septembre 1999. Le projet fut publié, accompagné d'un Memoranda politique et financier et présenté à la première étape de la procédure législative au Comité de la Justice et des affaires intérieures le 17 novembre 1999. Le comité discuta des principes du projet, avec une présentation de l'initiateur du projet et des questions des parlementaires. La première étape continua le 11 janvier 2000, avec une consultation par le Comité de Justice des fonctionnaires du département de la justice du gouvernement écossais, des représentants du Conseil écossais des consommateurs et la Société des *Messengers at Arms* et d'officiers du Sheriff. La proposition fut discutée trois fois par le Comité de la Justice et des affaires intérieures. Les Comités du gouvernement local et *Social Inclusion* discutèrent également de la proposition, et produisirent leurs rapports. De manière significative, les trois comités en vinrent à approuver l'abolition des *Poindings and Warrant Sales*, en dépit de l'opposition de l'exécutif écossais et du fait que les comités contenaient un nombre conséquent de membres travaillistes.

L'exécutif écossais proposa donc un amendement pour détruire la proposition. Cependant l'amendement fut retiré durant le débat par le Ministre responsable, Jim WALLACE. La première étape fut donc passée par 79 votes, 15 contres et 30 abstentions. Les 79 supporters incluaient 39 travaillistes (tous les travaillistes exceptés ceux faisant partis de l'exécutif), 2 libéraux et tous les nationalistes. De manière significative, les seuls à voter contre la proposition furent les conservateurs. Les abstentions incluaient des membres libéraux, un conservateur et les 15 travaillistes, membres de l'exécutif.

Ce vote fut interprété comme une grande victoire pour le parlement et ses membres indépendants. La domination de l'exécutif fut renversée et ce en dépit de la pression du parti et de la majorité de coalition.

<sup>325</sup> Standing Orders of the Scottish Parliament, rule 9.14, Members' Bills, clause 6.

<sup>326</sup> **VERS UNE RESTRICTION DES PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES.** Le 1<sup>er</sup> juillet 2004, le Comité de procédure a présenté un rapport proposant une nouvelle procédure législative pour les propositions de loi à l'initiative de parlementaires. Procedures Committee, 6th Report, 2004 (Session 2), *A New Procedure for Members' Bills*, 1<sup>er</sup> Juillet 2004, SP Paper, 2003. Le rapport propose notamment que la proposition finale doive recueillir le soutien d'au moins dix-huit parlementaires provenant d'au moins la moitié des partis ou des groupes représentés au Bureau. De manière évidente, ce changement proposé risque d'avoir de sérieuses répercussions sur les projets de lois parlementaires et d'affecter plus particulièrement les petits partis. Par exemple si l'on applique cette proposition des dix-huit signatures aux trente-neuf propositions de loi provenant de parlementaires lors de la première année de la deuxième session du Parlement, on se rend compte que cette proposition vient tout simplement annu-

l'obligation de présenter leur proposition avec un titre et une courte description et avoir également le soutien d'au moins onze autres parlementaires dans le délai d'un mois, c'est-à-dire avant publication dans le Bulletin d'affaires (*Business Bulletin*)<sup>327</sup>. Enfin, après l'examen de conformité du *Presiding Officer*, elle est présentée au parlement et suit alors la même procédure que les projets de loi à l'initiative de l'exécutif ou des comités. Peu de parlementaires écossais ont utilisé leur droit d'initiative pendant la première année du parlement mais cette tendance s'est inversée et notamment avec l'émergence des petits partis après les élections de mai 2003. Cependant les lois à l'initiative d'un parlementaire restent rare. Dans la première session du parlement (1999-2003) il y a eu au total 16 propositions de lois à l'initiative d'un parlementaire et seule la moitié se sont transformées en lois<sup>328</sup>. Quant à la deuxième session (2003-2007), il y a eu 18 propositions de loi mais seulement 3 ont été approuvées.

Enfin, les comités peuvent faire des propositions de loi dans leurs domaines de compétence respectifs<sup>329</sup>. Le comité doit présenter un rapport en session plénière en mettant en évidence le besoin d'une loi. A cette étape, les membres peuvent accepter ou refuser la proposition. Si le parlement accepte la proposition, l'exécutif peut accepter de la reprendre. Bien que rien n'assure que l'exécutif acceptera le rapport et les recommandations du comité, il lui est difficile d'ignorer un rapport qui a le soutien entier du comité. Le rapport sera d'autant plus considéré par l'exécutif si les relations avec celui-ci sont bonnes. A cette fin, le parlement écossais a des officiers de liaison départementaux qui fournissent un lien entre l'exécutif et le comité concerné. La proposition émanant du comité devient alors un projet de loi. Si l'exécutif ne souhaite pas adopter la proposition, le comité devient responsable de la proposition et de sa rédaction. Le projet doit être accompagné également d'un *Memorandum* finan-

---

ler les propositions émanant des petits partis. En effet, sur les trente-neuf propositions de loi à l'initiative de parlementaires (Travailliste : 8 ; Libéral-Démocrate : 2 ; SNP : 13 ; Conservateur : 3, Verts : 5 ; SSP : 7 et SCUP : 1) la grande majorité provienne de l'opposition (seules dix sont à l'initiative des partis de la coalition). Si on applique la règle proposée, sur les cinq propositions du parti vert, seule une sur les cinq auraient pu franchir la nouvelle règle (contre quatre sur cinq en appliquant la règle actuelle). Dans le cas du parti socialiste de Tommy SHERIDAN, aucune des sept propositions n'aurait pu obtenir le nombre de signatures nécessaires (alors que les sept ont pu réunir les onze nécessaires de la règle actuelle). Ainsi, il est inévitable que les petits partis de l'opposition, le parti vert et le parti socialiste, vont voir leurs marges de manœuvre réduite si cette proposition (qui doit être débattue le 11 novembre 2004) est adoptée.

Le rapport propose également une obligation de consulter une proposition initiale dans un minimum de 12 semaines (ou de donner alors les raisons pour lesquelles la proposition n'est pas examinée); un mécanisme pour permettre à l'exécutif d'intervenir dans les cas où lui-même ou le gouvernement du Royaume-Uni auraient l'intention de proposer une législation similaire ; et enfin une limite sur le nombre de propositions que chaque membre peut avoir en cours.

<sup>327</sup> Rule 9.14.5

<sup>328</sup> Deux ont été retirées car le gouvernement a déposé un projet de loi similaire et six ont échoué. Entre juillet 1999 et juillet 2002 il y a eu 6 lois votées provenant d'une initiative des parlementaires. (**2000** : *Sea Fisheries (Shellfish) Amendment (Scotland) Act* (Tavish SCOTT), **2001** : *Abolition of Poindings and Warrant Sales Act* (Tommy SHERIDAN / Alex NEIL, John MCALLION), *Leasehold Casualties (Scotland) Act* (Adam INGRAM / Pauline MCNEILL), *Mortgage Rights (Scotland) Act* (Cathie CRAIGIE), **2002** : *Protection of Wild Mammals (Scotland) Act* (Mike WATSON / Tricia MARWICK), *University of St. Andrews (Postgraduate Medical Degrees) Act* (Iain SMITH))

<sup>329</sup> Rule 9.15.2, Standing Orders of the Scottish Parliament

cier et de l'accord du *Presiding Officer* sur sa compétence législative. En pratique, l'initiative législative a été peu utilisée par les comités : trois pendant le premier terme et une seule pendant le deuxième terme. Le projet suit alors la procédure normale avec la phase parlementaire avec une légère nuance, si le vote est positif lors de sa présentation générale en session plénière du Parlement, c'est un comité de l'ensemble du Parlement qui est chargé d'étudier les détails du projet.

**121. La phase parlementaire** se déroule en trois étapes.

Dans un premier temps, le projet est déposé devant le comité concerné (*lead committee*) pour examen sur les principes généraux de la législation et éventuellement au Comité de la législation subordonnée. D'autres comités peuvent être associés comme les comités des Finances ou des opportunités égales, ou tout autre comité concerné.

Après examen, un rapport est déposé devant le parlement réuni en session plénière pour première discussion. Le parlement examine alors les principes généraux et vote son accord. Après ce vote de principe, le projet est alors renvoyé devant les comités concernés qui, ligne par ligne, reprennent le projet de loi en étudiant ses implications, et produisent des amendements. Après la présentation du rapport du comité, le parlement discute des amendements du comité et suggère éventuellement d'autres amendements et vote sur le projet final. Au moins un quart de membres du parlement doivent voter.

En supposant que le projet passe cette étape finale au parlement, la législation passe alors aux officiers légaux.

**122. La phase finale** est la phase juridique. Les officiers juridiques du parlement et l'Avocat Général à Westminster ont quatre semaines pour examiner la légalité de la proposition et déterminer si la division des pouvoirs dans le *Scotland Act* est respectée, plus précisément si il y a un conflit éventuel avec les pouvoirs de Westminster mentionnés dans le Schedule 5 du *Scotland Act*. Si un conflit de pouvoirs existe, la législation peut alors être transférée à la nouvelle Cour suprême pour adjudication.

En plus de cette période de quatre semaines, il existe une période de quatre semaines également pendant laquelle le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse peut examiner la législation sous l'article 35 de l'Acte de 1998 et vérifier ainsi sa compatibilité avec les obligations internationales du Royaume-Uni, ou des implications éventuelles pour les pouvoirs réservés de Westminster. Si la législation est en rupture avec le *Scotland Act* dans ces deux domaines, le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse peut passer un ordre sous l'article 35 pour prévenir le *Presiding Officer* avant que celui-ci ne soumette le projet de loi à l'assentiment royal. Après ces contrôles, le *Presiding Officer* soumet le projet à l'assentiment royal et le projet devient alors un

## 2. Une meilleure efficacité politique

Le nombre de lois écossaises a beaucoup augmenté depuis la dévolution. Entre 1979 et 1999, il y avait une moyenne de 6 actes écossais par session parlementaire à Westminster. Dans le premier terme du parlement écossais, entre 1999 et 2003, il y a eu une moyenne de 16 actes par session, soit 62 lois au total. Le deuxième terme du parlement a vu même une augmentation avec 66 lois.

**123.** La dévolution a fait une différence à deux niveaux. Premièrement, l'Ecosse est plus autonome du gouvernement de Londres. Deuxièmement, les intérêts écossais qui ne pouvaient pas pénétrer le vieux système de la dévolution administrative peuvent être mieux représentés et exercer plus d'influence à l'intérieur de l'Ecosse. Les formes traditionnelles de distinction écossaise restent mais il peut y avoir plus de divergence sur la substance. D'un autre côté, il y a des contraintes en pratique sur la divergence politique.

**124.** Il y a cependant désormais une sphère législative écossaise sur des questions n'affectant pas le reste du Royaume-Uni. Cependant, la divergence politique n'a pas été aussi radicale que celle à laquelle on aurait pu s'attendre. Seuls quelques actes du parlement écossais marquent une réelle divergence politique avec Westminster tels que la loi sur les soins gratuits pour les personnes âgées ou plus récemment la réforme du système de santé et l'introduction de la proportionnelle pour les élections locales. Par ailleurs, les changements

---

<sup>330</sup> En 2004, le comité de procédure a proposé dans un rapport, *Timescales and Stages of Bills*, (7th Report, SP Paper 228) une série de changements au règlement (Standing Orders) du parlement pour donner **plus de temps** pour l'examen à travers les trois étapes du processus législatif. Le rapporteur du Comité Iain SMITH a déclaré :

« Ce rapport est le produit d'une enquête majeure qui a comme thème la vitesse à laquelle les projets de lois progressent au parlement. Il était clair des larges preuves données par les témoignages que nous avons entendu qu'il y a des points clés dans le processus d'examen qui sont souvent hautement sous pression tant pour les membres que pour les témoins ou d'autres intérêts externes. Ce que nous proposons n'est pas une révision radicale, et il n'a pas un changement procédural unique qui transformera la manière dont nos projets de lois sont passés. Mais l'effet d'ensemble devrait être construit dans plus de temps où il y en a particulièrement besoin, et également donner au Parlement plus de flexibilité dans l'emploi du temps en particulier lors de la troisième étape. »

Ainsi les propositions clés du rapport concernaient :

- que plus de temps soit alloué pour les enquêtes à l'étape 1, incluant au moins six à huit semaines pour la soumission de preuve écrite sur tout projet substantiel.
- qu'il devrait y avoir une semaine additionnelle entre l'étape 1 et l'étape 2 pour autoriser la préparation des amendements.
- que la période autorisée pour déposer des amendements soit augmentée d'un jour – de deux à trois jours pour l'étape 2 et de trois à quatre pour l'étape 3 – principalement pour permettre aux membres (et aux observateurs extérieurs) de voir plus en avance comme les amendements pourraient être groupés pour le débat.
- qu'il devrait y avoir plus de flexibilité dans la manière dont les processus de l'étape 3 sont timetabled pour éviter la situation s'élève à l'ensemble de groupes d'amendements doivent être gérés formellement, sans débat à cause de la limite (deadline) de l'emploi du temps à déjà expiré.
- que plus de temps devrait être alloué pour le débat sur le passage du projet de loi et qu'il devrait être possible de reporter ce débat un jour plus tard que les procédures sur les amendements de l'étape 3
- que les notes explicatives et le Mémoire financier qui accompagne un projet de loi en introduction devraient être révisé avant l'étape 3 où le projet de loi a été amendé dans des respects pertinents.



significatifs connus par l'Ecosse concernent des domaines laissés de côté par Westminster avant la dévolution et concernent des problèmes spécifiques à l'Ecosse<sup>331</sup>.

D'un autre côté, il y a beaucoup de lois qui sont similaires et montrent des origines et des principes communs. Pendant les deux premières sessions, il y a eu une cohérence entre les administrations menées par le parti travailliste des deux côtés de la frontière malgré quelques différences de style et de ton. C'est souvent Westminster qui diverge le plus des vieilles lignes politiques tandis que l'Ecosse choisit de ne pas diverger. Cela reflète une tradition sociale-démocrate en Ecosse et un style politique plus consultatif, qui rend les changements politiques radicaux plus difficiles à court terme. Le parlement écossais prend en effet plus grand soin au gouvernement de « coordination », en favorisant le consensus dans les processus de consultation. Holyrood tend également à requérir un contrôle des comités et une approbation parlementaire pour les instruments statutaires.

**125.** L'existence du gouvernement de coalition compte beaucoup pour certaines de ces différences. Les politiques communes peuvent tourner différemment en résultat des pressions différentes dans les deux juridictions. D'autres divergences représentent des adaptations du système juridique écossaise et auraient pu être envisagées avant la dévolution. L'analyse confirme les fortes pressions sociales et contextuelles vers l'uniformité. La sécurité commune mène à l'uniformité dans l'application et la régulation de la loi, tandis que des différences importantes sont permises dans la procédure criminelle et les droits. Il y a également un enchevêtrement des questions dévolues et réservées en dépit d'une division apparente des compétences. Etant donné le résultat politique partagé dans les deux niveaux, la responsabilité législative est vue plus comme une question pratique que de principe. Cela semble confirmer que la dévolution représente un processus plus évolutionnaire que révolutionnaire, avec le parlement écossais découvrant de nouveaux champs pour l'innovation politique.

**126.** Si l'objectif annoncé du parlement était de s'établir dans les standards les plus hauts et de faire une différence réelle dans la vie des écossais, son impact n'est pas ressenti aussi positivement que les résultats du référendum le laissaient supposer. Les nombreux sondages et enquêtes d'opinion reflètent d'une manière générale durant les premières années de la dévolution, une certaine déception, une désillusion des écossais voire une image négative du parle-

---

<sup>331</sup> Le parlement écossais a remédié durant la première session à des situations écossaises laissées de côté par le parlement à Westminster. Par exemple, la loi *Abolition of Feudal Tenure (Scotland) Act 2000* et la loi *Title Conditions (Scotland) Act 2003* ont réglé des questions qui patientaient depuis longtemps et sur lesquelles existait un consensus. De manière similaire, la loi *National Parks (Scotland) Act 2000* remédie à une omission datant de l'après guerre quant l'opposition d'un propriétaire avait empêché l'introduction des parcs nationaux en Ecosse (les parcs nationaux existent en Angleterre depuis 50 ans). Enfin, la loi *Abolition of Poindings and Warrant Sales Act 2001* met fin à une pratique écossaise distincte, largement perçue comme archaïque. Cet ensemble de lois a permis de résoudre des situations grâce au temps législatif maintenant disponible pour des questions écossaises particulières.

ment<sup>332</sup>.

En effet, il est intéressant de constater que la confiance des écossais envers la dévolution et leur parlement écossais était plus élevée en 1997, soit avant sa mise en place, qu'en 2002. 79 % des personnes interrogées pensaient en 1997 que le parlement allait donner plus de voix au peuple « ordinaire ». Ils ne sont plus que 31 % en 2002.

Ainsi pour 75 % des personnes interrogées en 2002, le parti au pouvoir n'a aucune importance, de même que pour 73 % des personnes interrogées, les partis politiques ne sont intéressés que par les votes. Si ce désenchantement n'est ni particulier à l'Ecosse, ni récent (déjà 58 % en 1997), ce pourcentage révèle une confiance faible dans l'efficacité politique du parlement écossais. Le parlement écossais doit gagner la confiance des écossais et leur montrer que la dévolution leur permet d'atteindre ce qu'ils ne pouvaient espérer avec le parlement de Westminster. Mais un sondage mené par la Commission électorale juste après l'élection en mai 2003 montrait que 57 % des personnes interrogées pensaient que la dévolution n'avait pas fait de différence dans la manière dont l'Ecosse était gouvernée, seulement 29 % pensaient qu'elle avait amélioré la gouvernance et 11 % pensaient qu'elle avait rendu les choses pires. Plus récemment, un sondage conduit par la MRUK Ltd en novembre 2003 a révélé que sur 1000 écossais interrogés, 75 % rejetait l'idée que Holyrood avait eu un impact positif<sup>333</sup>. Une enquête conduite en 2005<sup>334</sup> révèle un degré de satisfaction envers le parlement écossais de 41 % des personnes interrogées avec un taux de satisfaction plus élevé cependant envers les conseils locaux.

**127.** Pour le professeur John CURTICE<sup>335</sup>, cette perception négative, voire peu enthousiaste, s'explique notamment par le « scandale » des nouveaux bâtiments du parlement qui a entaché

<sup>332</sup> Tableau sur l'efficacité politique en Ecosse, 1997-2002

	1997	1999	2000	2001	2002
<b>Partis seulement intéressés par les votes</b>					
D'accord / fortement d'accord	58	65	73	73	73
Ni l'un, ni l'autre	20	15	13	11	13
Désaccord / Fortement en désaccord	21	20	13	16	13
<b>Parlementaires perdent le contact avec le peuple</b>					
D'accord / fortement d'accord	60	66	72	72	71
Ni l'un, ni l'autre	24	17	16	12	17
Désaccord / Fortement en désaccord	14	15	11	15	10
<b>Le Parlement écossais donne au peuple plus de voix</b>					
Plus de voix	79	64	44	38	31
Pas de différence	17	32	51	56	62
Moins de voix	2	2	3	4	4

Source : Scottish Referendum Survey **1997** ; Scottish Election Survey **1999** ; Scottish Social Attitudes Survey, **2000-2002**, cité par Nicola MCEWEN, « Is Devolution a Risk ? : examining attitudes towards the Scottish Parliament in light of the 2003 election », *Scottish Affairs*, volume 44, Été **2003**.

<sup>333</sup> Source : *Scottish Parliament has 'failed to benefit' 75 per cent of Scots*, The Scotsman, 5 Janvier 2004

<sup>334</sup> Stephen HERBERT, *Attitudes to the Scottish Parliament and Devolution*, SPICe briefing, 6 avril 2006, 06/23, Disponible sur <http://www.scottish.parliament.uk/business/research/briefings-06/SB06-23.pdf>. L'enquête a été conduite entre le **26 janvier et le 6 avril 2005**. 1 087 foyers et 1 003 adultes y ont répondu.

<sup>335</sup> *Scottish Parliament has 'failed to benefit' 75 per cent of Scots*, The Scotsman, 5 Janvier 2004

les premières années de la dévolution en Ecosse.

Pour l'ancien premier ministre écossais, Jack McCONNELL, cette désillusion s'explique par le fossé entre les espoirs que les écossais ont placé dans la dévolution et leur perception du débat politique, qui semble plus sérieux à la majorité des écossais à Westminster qu'à Edimbourg<sup>336</sup>. John SWINNEY\*, leader du SNP l'explique en 2004 par le ressentiment quant aux pouvoirs limités attribués au parlement alors que le peuple selon lui « veut et a besoin d'un parlement qui a le pouvoir de délivrer de vraies améliorations dans leurs vies de tous les jours<sup>337</sup> ». Pour les conservateurs, le sentiment de mécontentement du public s'exprime plus par rapport à l'exécutif qu'au parlement<sup>338</sup>.

En plus de ces opinions sociopolitiques, un autre élément d'analyse concerne le taux de participation aux élections de 1999, 2003 et 2007. Il montre que l'intérêt des débuts (59.16 %) a laissé la place à une baisse de l'électorat, malgré un regain d'intérêt au vu des résultats de 2007.

**Tableau 2. Taux de participation (%) aux élections du parlement écossais**

	1999	2003	2007
Elections	59.16	49.42	51.72

**128.** Les premières années du parlement ont été des années de mise en route et donc d'incertitude pour que le parlement écossais prenne toute son ampleur. Certes, le parlement a été critiqué pendant les premières années de son existence et la presse n'a pas été très tendre à son égard. Mais comme le démontre Alice BROWN<sup>339</sup>, la majorité du peuple en Ecosse n'a aucun désir de retourner à l'ancien *statu quo* et au contraire, souhaite voir attribuer plus de pouvoirs au parlement. L'existence du parlement écossais n'est pas remise en cause par les écossais, au contraire, il est aujourd'hui LE représentant de l'identité écossaise.

**129.** Le *Scotland Act*, introduisant des « changements dans le gouvernement d'Ecosse », crée en réalité une nouvelle architecture constitutionnelle pour la Grande-Bretagne dans sa globalité<sup>340</sup>. Avec la dévolution, l'Ecosse retrouve une législature perdue qui vient compléter une place désormais égalitaire au sein de l'Union. Le parlement écossais existe et est l'organe « étatique » représentant dorénavant plus de cinq millions d'Écossais. Après huit ans de fonctionnement, un modèle a émergé.

<sup>336</sup> Jack McCONNELL, Interview accordée au Sunday Times, 4 Janvier 2004

<sup>337</sup> *Scottish Parliament has 'failed to benefit' 75 per cent of Scots*, The Scotsman, 5 Janvier 2004

<sup>338</sup> Annabel GOLDIE, leader adjoint des conservateurs, *Scottish Parliament has 'failed to benefit' 75 per cent of Scots*, The Scotsman, 5 Janvier 2004

<sup>339</sup> Alice BROWN, « The Scottish Parliament : Hopes and Aspirations », *Scottish Affairs*, Special Issue, 2002

<sup>340</sup> Comme l'acte d'Union en 1707 l'avait déjà fait en créant le parlement de Grande-Bretagne.

## II. Un modèle gallois en construction : d'une assemblée corporative à une assemblée parlementaire

Le *Government of Wales Act* (GWA) de 1998 crée un modèle unique de dévolution exécutive. L'assemblée nationale galloise, obtient « au nom de la Couronne<sup>341</sup> » britannique des fonctions gouvernementales dans dix-huit domaines<sup>342</sup>, exercées auparavant par le secrétaire d'Etat aux affaires galloises et le *Welsh Office*. L'assemblée peut ainsi adapter au niveau gallois la législation votée au niveau britannique, voire influencer la législation primaire. L'Acte nous fournit l'esquisse, les structures de base, tandis que le règlement (*Standing Orders*)<sup>343</sup>, par lesquels les délégations de pouvoir sont concrétisées et les Concordats, par lesquels les relations intergouvernementales sont aménagées permettent de mieux cerner le caractère et le statut de l'assemblée. Cependant, il a fallu également compter avec l'assemblée elle-même qui depuis sa création s'est, pour reprendre John OSMOND, constituée en « convention constitutionnelle ». Déjà en 2002, soit trois ans après la mise en place de la dévolution, Rhodri MORGAN, premier ministre et dirigeant travailliste déclarait :

« J'ai toujours soutenu et toujours exprimé l'opinion que cela aura été mieux si *le Government of Wales Act* (de 1998) avait incorporé des pouvoirs législatifs primaires, mais ce n'est pas l'accord sous lequel nous opérons. Cela pourrait venir dans le futur. Je n'ai jamais soutenu l'idée que nous devrions avoir des pouvoirs fiscaux mais j'ai toujours soutenu l'idée que nous aurions dû avoir et que nous devrions avoir des pouvoirs législatifs primaires ».

---

<sup>341</sup> Article 1(3), GWA 1998

<sup>342</sup> Annexe 2, GWA 1998 : « *l'agriculture, les forêts, la pêche et la nourriture, les monuments historiques et les anciens, la culture, le développement économique, l'éducation et la formation, l'environnement, la santé et les services de santé, les routes, le logement, le gouvernement local, les services sociaux, le sport et les divertissements, le tourisme, l'aménagement des villes et campagnes, le transport, l'eau et la défense contre les inondations, l'industrie et enfin la langue galloise* ».

<sup>343</sup> Malgré son volume (159 sections ou articles et 18 schedules ou annexes), comme pour l'acte écossais, l'Acte reste incomplet et silencieux sur les questions de relation de travail entre les différents comités et le comité exécutif. D'autres instruments, adoptés par l'Assemblée viennent le compléter : les *Standings Orders* - Article 31 du GWA 2006 (anciennement article 64, GWA 1998). L'Assemblée a la possibilité, par une majorité de 2/3 des membres de l'assemblée modifier, d'amender voire d'annuler les *Standings Orders* - article 31(7) GWA 2006 (anciennement articles 46(6), 50(1), GWA 1998).

Le règlement va être élaboré par le *National Assembly Advisory Group* (NAAG), un groupe de conseil dont les membres ont été nommés par le secrétaire d'Etat gallois et dont le rapport « *Have you say on How it will work* », en août 1998, sera repris par celui-ci. **Le groupe est composé** de (1) John ELFED JONES, président, ancien président du *Welsh Language Board* et *Welsh Water*, (2) Eluned MORGAN, membre du parlement européen pour la région du *Mid and West Wales*. (3) Helen Mary JONES est vice-présidente de Plaid Cymru et directrice adjointe de la commission des opportunités égales, (4) Kirsty WILLIAMS, présidente adjointe des libéraux démocrates gallois, (5) Colwyn PHILLIPS, pair conservateur, (6) le professeur Nicholas BOURNE, dirigeant de la campagne référendaire "*Just Say No Campaign*" ; (7) Ken HOPKINS, ancien président de la Commission politique du parti travailliste et ancien directeur de l'éducation pour le Conseil de Mid Glamorgan, (8) Ioan BOWEN REES, ancien chef de l'exécutif du conseil du comté de Gwynedd ; (9) Mari JAMES, vice-président de la campagne référendaire « *Yes for Wales Campaign* » et professeur à l'Université du pays de Galles, (10) Joyce REDFEARN, chef de l'exécutif du conseil de Monmouthshire, (11) Howard MARSHALL, bureau de police pour Unison, (12) Ian STRATLING, vice-président de CBI Wales, (13) Majorie DYKINS présidente du conseil du pays de Galles pour l'action volontaire et enfin (14) Ray SINGH, commissaire pour l'égalité raciale.

Source : Charter 88, *Welsh Standing Orders*. Disponible à [http://www.charter88.org.uk/publications/briefings/wso\\_8.html](http://www.charter88.org.uk/publications/briefings/wso_8.html)

res<sup>344</sup>. »

Ainsi, ce modèle s'est mis en place mais les premières années de pratique mais il n'est pas stabilisé avec le nouvel acte de 2006 qui prévoit encore une étape dans l'attribution de pouvoirs législatifs primaires, comme si l'assemblée était encore à la recherche de son modèle.

C'est pourquoi nous étudierons tout d'abord la transformation structurelle de l'Assemblée **(A)** avant de voir dans une deuxième partie les pouvoirs de l'Assemblée Nationale Galloise dans l'adaptation de la législation britannique **(B)**.

---

<sup>344</sup> House of Lords Select Committee on the Constitution, *Devolution : Inter-institutional Relations in the United Kingdom*, Minutes des auditions, 10 juillet 2002, p.237

## A/ Une structure évolutive

L'Assemblée Nationale Galloise avait été envisagée dans le livre blanc de 1997 comme une « institution moderne, progressive et démocratique<sup>345</sup> », en tant que corps collectif<sup>346</sup>. En conséquence, les compétences dévolues étaient partagées collectivement et il n'y avait pas de distinction formelle entre l'exécutif et la législature. Tous les membres de l'Assemblée partageaient la responsabilité des décisions. Le statut de 1998 avait créé un modèle hybride, avec des éléments parlementaires dans une seule et unique Assemblée, possédant un pouvoir exécutif exercé collectivement. Très tôt, cependant une tension va exister, entre le projet originel d'une institution exécutive subordonnée au parlement britannique et les propres aspirations de l'Assemblée. Ses membres souhaitaient en effet la voir opérer comme un parlement avec une séparation nette entre le gouvernement et l'opposition. En pratique un gouvernement de type parlementaire va se développer difficilement au sein de l'Assemblée nationale. En l'espace de huit ans, l'assemblée qui avait en juillet 1999 obtenu les fonctions exécutives du secrétaire d'Etat pour le pays de Galles se voit donner un statut similaire au parlement écossais avec un exécutif séparé apparenté à l'exécutif écossais. Le nouvel acte gallois de 2006 va officialiser le changement dans la nature de la dévolution au pays de Galles. Le nouvel acte transforme la structure de l'Assemblée et confirme l'évolution et l'émergence d'un « parlement virtuel<sup>347</sup> » de l'Assemblée pendant ses premières années de fonctionnement.

### **1. La transformation en pratique**

Il est intéressant de noter que dans l'acte gallois de 1998, les arrangements concernant la structure de l'Assemblée différaient déjà de ceux présentés dans le livre blanc de 1997<sup>348</sup> donnant un rôle central aux comités. Le GWA de 1998 a rééquilibré la structure de l'assemblée au profit du « premier secrétaire » et de son « comité exécutif »<sup>349</sup>. L'acte donne plus de « centralisme » dans la prise de décision par une délégation extensive de fonctions au Premier Se-

---

<sup>345</sup> WELSH OFFICE, *A Voice for Wales*, 1997, Livre blanc, para 4.1

<sup>346</sup> Article 1(2), GWA

<sup>347</sup> Expression de John OSMOND, « From Corporate Body to Virtual Parliament » in *The State of the Nations 2003*, p.13

<sup>348</sup> *A Voice for Wales*, 1997. Le projet permettait à l'assemblée d'établir une série de comités (*Subject Committee*) qui entre eux exerçaient des responsabilités dans les dix-huit domaines dévolus à l'Assemblée. Les membres de ces comités étaient élus par l'Assemblée et devaient refléter l'équilibre des partis. Les comités devaient ensuite choisir chacun un dirigeant (connu comme le Secrétaire de l'Assemblée). Les fonctions exercées par les comités (fonctions déléguées par l'Assemblée) auraient pu être déléguées à leur secrétaire ou au personnel des membres de l'Assemblée. Les secrétaires collectivement étaient rassemblés dans un Comité exécutif chargé de définir la direction politique de l'Assemblée, et présidé par le Premier Secrétaire, élu par l'Assemblée. Le comité exécutif pouvait également déléguer ses fonctions (déléguées par l'Assemblée) au Premier Secrétaire. Techniquement donc le premier secrétaire ne pouvait pas nommer ses secrétaires et n'avait aucun pouvoir dans l'attribution de leurs portefeuilles. Ce modèle était similaire à celui opérant au niveau du gouvernement local.

<sup>349</sup> Articles 52 à 61, GWA 1998

crétaire et au comité exécutif<sup>350</sup>. C'est au Premier Secrétaire de nommer les membres du comité exécutif et de leur déléguer la responsabilité dans les domaines de compétence de l'Assemblée<sup>351</sup>. Le Premier Secrétaire et les membres du comité exécutif sont responsables devant l'Assemblée, qui peut notamment les questionner sur l'exercice de leurs fonctions dans le cadre des domaines de compétence délégués<sup>352</sup>. Les secrétaires de l'Assemblée sont aussi membres de « comités – sujets » que l'Assemblée a l'obligation de créer en nombre égal à ses domaines de compétences et dont les autres membres sont élus par l'Assemblée en accord avec le respect de l'équilibre des partis représentés à l'Assemblée<sup>353</sup>. Mari JAMES\*, membre de la Commission de Conseil de l'Assemblée Nationale, va voir dans la création de ces comités « une des parties les plus innovatrices et intéressantes du système de l'Assemblée ». Selon elle, ils « favorisent une approche collégiale dans la formulation et le développement de la politique, mais également dans la façon dont ils encouragent le débat de

---

<sup>350</sup> Article 56, GWA 1998 : *Executive committee*

(1) *There shall be a committee of the Assembly whose members shall be-*

(a) *the Assembly First Secretary, who shall chair it, and*

(b) *the Assembly Secretaries.*

(2) *The committee shall be known by such title as the standing orders may provide (but is referred to in this Act as the executive committee).*

(3) *The Assembly First Secretary shall allocate accountability in the fields in which the Assembly has functions to members of the executive committee so that, in the case of each of those fields, accountability in the field is allocated either to one of the Assembly Secretaries or to him.*

(4) *The Assembly First Secretary need not make an allocation under subsection (3) to every member of the executive committee; but the number of Assembly Secretaries to whom no such allocation is made shall not exceed such number as may be specified in, or determined in accordance with, the standing orders.*

(5) *For the purposes of this section and section 57 "accountability", in relation to a member of the executive committee and a field, means that he is the member of the executive committee accountable to the Assembly (in accordance with standing orders under subsection (7)) for the exercise of the Assembly's functions in that field, except the exercise of functions by the executive committee (or by the Assembly itself).*

(6) *The Assembly First Secretary is accountable to the Assembly (in accordance with standing orders under subsection (7)) for the exercise of functions by the executive committee.*

(7) *The standing orders must include provision for allowing Assembly members to question (orally or in writing, as Assembly members prefer)-*

(a) *each member of the executive committee about the exercise of the Assembly's functions in the field or fields in which he is accountable, except the exercise of functions by the executive committee (or by the Assembly itself), and*

(b) *the Assembly First Secretary about the exercise of functions by the executive committee.*

<sup>351</sup> **L'EQUIPE GOUVERNEMENTALE.** C'est le Premier Secrétaire qui choisit les ministres et qui détermine l'attribution des portefeuilles. L'article 53 du GWA 1998 et le *Standing Order* n°25 limitent à un maximum de 8 le nombre de Secrétaires de l'Assemblée en plus du Premier Secrétaire. Ni l'assemblée, ni les comités n'ont un rôle dans ce processus. De plus, selon l'article 56(4) du GWA, le Premier Secrétaire n'est pas obligé d'attribuer à tous les Secrétaires un portefeuille, cependant le nombre maximum de secrétaires sans portefeuille est limité à 2 par le *Standing Order* n° 2.5. De plus, les ministres peuvent déléguer leurs fonctions aux officiels, membres du personnel de l'assemblée, article 63, GWA 1998. Cependant comme la responsabilité des ministres n'est pas automatiquement déduite de cette procédure de délégation, le Premier Ministre doit formellement leur donner responsabilité dans ces domaines, article 56(3), GWA 1998.

<sup>352</sup> Articles 56(5) à (7), GWA 1998

<sup>353</sup> Pendant le premier terme de l'Assemblée (1999-2003), il n'y a pas eu de taille unique des comités. Le nombre des membres pouvait varier entre 9 et 11 membres. Pendant le deuxième terme (2003-2007), l'Assemblée s'est mis d'accord sur 10 membres car ce nombre permet de faire refléter l'équilibre des partis le plus proche de celui de l'Assemblée.

l'information et le développement politique<sup>354</sup> ».

**130.** L'Assemblée galloise a également l'obligation de créer des comités régionaux, un comité d'examen de la législation subordonnée et la possibilité de créer tout autre comité ou sous comité qu'elle estime approprié. Chacun des soixante membres de l'assemblée peut donc faire partie de plusieurs comités et occuper plusieurs fonctions, dans son travail au sein de l'assemblée, dans sa circonscription, et même éventuellement dans des sous-comités.

**131.** En effet, en pratique un membre de l'Assemblée participe à une moyenne de trois comités. Dans le deuxième terme de l'Assemblée, vingt-six membres siègent dans trois ou quatre comités. Si on inclut les comités régionaux, près de la moitié des membres siègent dans quatre ou cinq comités<sup>355</sup>. Cela soulève automatiquement des problèmes d'organisation dans la tenue des réunions de travail des comités. Comme l'a résumé Gareth JONES\*, membre de l'assemblée et président du comité de l'Education et de l'apprentissage tout au long de la vie à la Commission RICHARD\* :

« L'organisation de réunions additionnelles cause des difficultés parce qu'un membre est dans un certain nombre de comités, deux ou trois pour la plupart, ce qui complique ensuite la question et la façon dont nous pouvons nous rencontrer fréquemment en vue de s'assurer que tous les membres soient présents<sup>356</sup>. »

Ainsi dans le premier terme de l'Assemblée, les comités se réunissaient en moyenne une fois toutes les deux semaines, tandis que dans le deuxième terme, les réunions ont eu lieu une fois toutes les trois semaines. Mais cela soulève une question plus importante : celle de l'efficacité et de la capacité des membres à développer un haut niveau d'expertise et de contrôle des actions du comité de l'exécutif et du premier secrétaire. Comment en effet le Comité peut-il être à la fois partie prenante des décisions prises et exercer par ailleurs un contrôle objectif sur des décisions auxquelles ils participent et qu'ils ont aidé à formuler ? Autrement dit jusqu'où un comité peut-il contrôler les activités d'un Ministre quand celui-ci est membre du comité et

---

<sup>354</sup> Témoignage devant la Commission RICHARD, 25 octobre 2002.

Les fonctions de chaque comité – sujet ont été établies dans le règlement (Standing Orders) comme étant :

- De contribuer au développement des politiques de l'Assemblée
- De garder sous contrôle les dépenses et l'administration concernés avec leur implémentation
- De garder sous contrôle la décharge de fonctions publiques par des institutions publiques, bénévoles et privées
- De conseiller sur une législation proposée primaire, secondaire, européenne affectant le pays de Galles
- De fournir un conseil au Cabinet de l'Assemblée sur les questions relatives à l'allocation du budget de l'Assemblée
- De performer des fonctions sous le standing order 21 (plaintes)
- De performer toutes fonctions assignées sous le Code de pratique sur la procédure de nomination publique fait par l'Assemblée
- De considérer les question référées à celui-ci par l'Assemblée à l'intérieur de ses champs de compétence.

<sup>355</sup> Il y a également 15 sièges réservés aux membres de l'Assemblée dans les trois conseils de partenariat avec le gouvernement local, le secteur des affaires et le secteur volontaire, qui se rencontrent deux à quatre fois par an.

<sup>356</sup> P.68, COMMISSION ON THE POWERS AND ELECTORAL ARRANGEMENTS OF THE NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES, Report of the RICHARD Commission, Cardiff : National Assembly for Wales, printemps 2004, 312 pages.



quand le comité est associé dans un domaine dans lequel le Ministre a des responsabilités ? Et enfin dans quelle mesure la défense par les membres de son parti va jouer, ceux-ci n'intervenant pas et laissant ainsi la fonction de contrôle aux autres membres du Comité ?

Pour Richard LDWARDS, membre de l'Assemblée :

« Il est très difficile pour les membres d'achever leur potentiel maximum en termes de connaissance et d'expertise d'un sujet quand ils sont membres de plusieurs comités et la pression du temps signifie qu'ils peuvent pas faire autant de recherches qu'ils devraient être capable de le faire. Je pense que cela est reflété peut-être dans la fonction de contrôle du Comité. Je pense qu'il y a plein d'ampleur en termes de contrôle, mais peut-être la profondeur quand il s'agit d'un domaine est questionnable<sup>357</sup>. »

En résumé, les comités vont souffrir d'une part de cette participation multiple, mais également de la participation du secrétaire aux sessions du comité, rendant ainsi plus difficile le développement d'un contrôle et obscurcissant alors les lignes de responsabilité. En effet, en pratique, le modèle ne va pas résister à la mise en place d'un cabinet créant de facto un exécutif séparé et ne bénéficiant pas d'une majorité absolue au sein de l'Assemblée. Moins d'un an après la mise en place de la dévolution, le premier secrétaire Alun MICHAEL\* parachuté par Tony BLAIR va démissionner<sup>358</sup>, paralysé par l'opposition de l'Assemblée. Sa démission et la mise en place d'une coalition qui suivra vont provoquer un tournant parlementaire pour l'Assemblée.

**132.** La coalition entre travaillistes et libéraux démocrates, mise en place à la suite de la démission d'Alun MICHAEL, et la formation d'un gouvernement minoritaire avec à sa tête Rhodri MORGAN, va avoir des conséquences immédiates sur les relations entre le gouvernement et l'opposition et sur la structure de l'Assemblée. L'accord de coalition entre les deux partis, signé le 6 octobre 2000 « *Putting Wales First : A Partnership Agreement for the People of Wales*<sup>359</sup> », contient des changements dans la séparation des pouvoirs au sein de

---

<sup>357</sup> Président du Comité de l'Environnement, de la planification et du Transport. Témoignage oral devant la Commission RICHARD, 5 décembre 2002.

<sup>358</sup> **La chute d'Alun MICHAEL**, source : *The Welsh Assembly and the fall of Alun Michael*, Jonathan BRADBURY, Politics review, vol. 10, numéro 1, septembre 2000 : Le renforcement et le durcissement de la surveillance directe, le contrôle politique de Londres tant sur l'exécutif gallois, avec la désignation de Alun MICHAEL, que sur le parti lui-même, va provoquer la montée des oppositions et leur union face au gouvernement minoritaire d'Alun MICHAEL. Les libéraux démocrates et surtout les nationalistes du Plaid Cymru vont prendre acte de la dépendance à l'égard de Londres et du refus de jouer une carte plus « galloise ». Leur attitude se transforme rapidement en une opposition quasi-systématique au gouvernement minoritaire. Le leader nationaliste gallois, Dafydd WYGLEY parle de « *faceless gnomes* » qui prétendent gouverner les gallois pour mieux servir le leadership travailliste, ce qui résume assez l'opposition sans cesse grandissante face à la mainmise des modernistes travaillistes liés à Tony BLAIR sur la politique galloise.

Le 2 février 2000, Alun MICHAEL démissionne de son poste de première secrétaire de l'assemblée. Sa démission est intervenue brutalement suite à la menace d'une motion de censure (*vote of no confidence*) à l'initiative des nationalistes du Plaid Cymru mais appuyée par les autres partis (l'assemblée a déclaré sa défiance vis à vis de Alun MICHAEL sur l'aide de l'Union européenne, un des domaines de responsabilité de l'assemblée). Le vote a eu lieu à une majorité de 31 à 27 avec une abstention travailliste.

<sup>359</sup> Working Together: delivering the Partnership Agreement, *Putting Wales First : A Partnership Agreement for the People of Wales*, 6 octobre 2000, 25 pages. Disponible sur <http://www.wales.gov.uk/organicabinet/content/putting.html>

l'Assemblée.

Une innovation symbolique de l'accord est la désignation du comité exécutif comme le « nouveau gouvernement ; un partenariat qui existe pour le bénéfice du peuple du pays de Galles<sup>360</sup> ». Cette volonté d'un nouveau style de politique fut symbolisée par la nouvelle dénomination<sup>361</sup> donnée aux secrétaires du comité exécutif connus désormais comme les Ministres de l'Assemblée. Un communiqué de presse du gouvernement explique que

« Le terme de Ministre a été adopté par le comité dans le but de distinguer plus clairement les membres du cabinet et les membres du civil service où le terme de « Secretary » était commun aux deux. Ce changement fournira la clarté pour le public sur les domaines de responsabilité et amènera le pays de Galles en ligne avec la pratique dans les autres administrations dévolues au Royaume-Uni<sup>362</sup>. »

En février 2002, lors du débat sur la révision de ses procédures, l'Assemblée galloise a unanimement approuvé une motion appelant à « la séparation la plus claire possible entre le gouvernement et l'assemblée qui est réalisable sous la législation actuelle ». Ainsi depuis mars 2002, ceux exerçant le pouvoir exécutif, autrement dit les ministres et leurs fonctionnaires, au nom de l'assemblée ont utilisé le nom de « Gouvernement de l'Assemblée galloise » pour se distinguer de l'assemblée au sens large. En conséquence, le personnel de l'assemblée va adopter également un nouveau nom, celui de « Service parlementaire de l'Assemblée ». Comme l'a souligné John SHORTRIDGE : « cette nouvelle identité a le but de faire une distinction claire entre les actions et les décisions du Cabinet et le travail des membres de l'Assemblée dans son intégralité. »

Cette distinction va se symboliser en pratique par une nouvelle répartition des sièges au sein de l'Assemblée après les élections de 2003<sup>363</sup>. En effet, dorénavant les membres travaillistes siègent à gauche dans la chambre tandis que l'opposition siège à droite : d'une certaine façon, on retrouve ici le modèle de Westminster, comme l'a souligné Ron DAVIES, « avec toutes les certitudes et les dogmes qu'une telle division amène inévitablement<sup>364</sup> ».

**133.** L'acte prévoit la création d'un Président d'Assemblée, le *Presiding Officer* chargé de conduire les débats et de veiller à la bonne marche de l'assemblée, dont le rôle et la position rappellent le *Speaker* de la Chambre des Communes. Il mène son rôle indépendamment de l'exécutif de l'Assemblée. Il est chargé de représenter les intérêts de tous les membres de l'Assemblée et de s'assurer que les affaires de l'Assemblée sont accomplies impartialement en respectant les meilleures traditions des institutions représentatives. L'accord de coalition

---

<sup>360</sup> *Putting Wales First : A Partnership Agreement for the People of Wales*, 6 octobre 2000, p.3

<sup>361</sup> Amendement pris par résolution de l'Assemblée réunie en assemblée plénière le 11 juin.02.

<sup>362</sup> Government of Press Release, 16 octobre 2000, site Internet de l'Assemblée.

<sup>363</sup> Les élections de mai 2003 voient la victoire des travaillistes de 30 sièges sur 60.

<sup>364</sup> Ron DAVIES, *Annual Welsh Political Archive lecture*, National Library, Aberystwyth, Novembre 2003, cité par The Constitution unit, Quaterly report, Wales, Décembre 2003, p.35

du premier gouvernement prévoit également de sécuriser « l'indépendance du bureau du *Presiding Officer* et des fonctionnaires qui y travaillent ». Accueilli par le dirigeant du Plaid Cymru, Ieuan WYN JONES, comme « un pas historique », comme une « manière de persuader le gouvernement à Londres que les jours du corps corporatif sont terminés<sup>365</sup> », l'indépendance du *Presiding Officer* va permettre d'installer une séparation plus claire des pouvoirs.

Le changement est expressément reconnu par l'Assemblée en octobre 2000, lorsqu'elle approuve<sup>366</sup> le nouveau *Standing Order* n° 28, établissant le *House Committee*<sup>367</sup>. Il est chargé de conseiller le *Presiding Officer* et conseiller la détermination d'un budget séparé (de 24.3 millions de livres soit 35.5 millions d'euros) pour son bureau. Le nouveau *House Committee* n'est pas un comité avec des pouvoirs exécutifs comme c'est le cas en Ecosse ou en Irlande du Nord. Au contraire, il reste un comité de conseil, c'est à dire auprès du *Presiding Officer*, du *Clerk* et de l'Assemblée.

**134.** Cette évolution vers une séparation entre l'exécutif et le législatif s'est confirmée à la fin de l'année 2003 avec l'abolition du *Counsel General*, officier juridique, chargé de conseiller juridiquement à la fois le gouvernement de l'Assemblée et le bureau du Président. En octobre 2003, Winston RODDICK a pris sa retraite et aucun remplaçant n'a pu être trouvé<sup>368</sup>. En conséquence, le *Counsel General* est depuis partagé en deux bureaux, avec un juriste nommé pour conseiller le gouvernement de l'Assemblée et un autre pour le bureau du Président.

**135.** Cependant l'Assemblée a été aussi loin qu'elle le pouvait à l'intérieur de la structure légale, avec la création du bureau du Président (maintenant le service parlementaire de l'Assemblée) et le Gouvernement gallois de l'Assemblée comme entités distinctes à l'intérieur de la coquille de l'institution corporatiste, chacun avec son propre officier comptable et sa source de conseil juridique.

C'est pourquoi, l'accord de partenariat entre les deux partis de la coalition, *Putting Wales First*, prévoit d'établir :

« A la fin du premier terme de l'assemblée, une commission indépendante chargée d'examiner les pouvoirs et les arrangements électoraux de l'Assemblée Nationale Galloise

---

<sup>365</sup> Assembly Record, 10 octobre 2000

<sup>366</sup> Par 50 voix, et aucun vote contre.

<sup>367</sup> En juillet 1999, il y avait 110 personnes travaillant dans ce qui est connu maintenant comme le bureau du *Presiding Officer*. Leur nombre est passé à 225 à la fin mars 2003.

<sup>368</sup> En Décembre 2003, les commissaires du Service Civil ont proposé que Gerard ELIAS, éminent juriste criminel gallois, devienne *Counsel General* à l'Assemblée avec un salaire de 120 000 £ par an. Cependant, le premier ministre MORGAN a refusé sa nomination aux motifs qu'il avait été franc-maçon et qu'il était conseiller de l'autorité indépendante pour la chasse (*Independent Supervisory Authority for Hunting*). Le Premier Ministre a alors proposé un autre candidat, Malcolm BISHOP, candidat à Bath aux deux élections générales de 1974. Mais les commissaires n'ont pas accédé à sa requête aux motifs que l'intégralité du processus de sélection doit être repensée. Rhodri MORGAN a alors déclaré lors d'une session plénière en mars 2004 : « J'ai demandé au secrétaire permanent de faire des recommandations dès que possible sur des arrangements futurs pour fournir un conseil juridique qui fait autorité pour le gouvernement de l'assemblée galloise et le *Presiding Office*. Mon option actuellement préférée est de le séparer en deux », *Assembly Record*, 9 mars 2004.

afin de s'assurer qu'elle est capable d'opérer dans les meilleurs intérêts du peuple du pays de Galles. Cette révision devra enquêter inter alia, sur l'extension de la proportionnalité dans la composition de l'Assemblée, et les compétences relevantes dévolues. La commission devra rendre ses recommandations dans la première année du second terme de l'Assemblée Nationale en vue de permettre une réflexion adéquate sur le premier terme complet de l'Assemblée<sup>369</sup>. »

**136.** L'établissement de cette commission, la Commission RICHARD<sup>370</sup> va bénéficier d'un large consensus parmi les partis politiques<sup>371</sup> représentés à l'assemblée nationale. Pour reprendre Mike GERMAN\*, dirigeant du parti libéral démocrate, l'établissement de cette commission est « l'initiative constitutionnelle la plus importante depuis le référendum et l'établissement de l'Assemblée Nationale du pays de Galles<sup>372</sup> ». La Commission est composée de dix membres<sup>373</sup>. Elle commence son travail en juillet 2002 et après différentes consultations, elle rend son rapport le 31 mars 2004<sup>374</sup> à l'unanimité.

La commission a eu un regard positif sur l'Assemblée nationale. Lord RICHARD, son président, a déclaré dans le discours de présentation du rapport que :

« La chose surprenante – et je veux mettre l'accent dessus – est que nous ne sommes pas

---

<sup>369</sup> Para.9.2, Partie 2 : Le programme du gouvernement. *Putting Wales First: A Partnership for the People of Wales, The First Partnership Agreement of the National Assembly for Wales*, 6 Octobre 2000. Disponible à <http://www.wales.gov.uk/organicabinet/content/putting.html>

<sup>370</sup> Le président de cette commission est Lord RICHARD D'AMMANFORD. Il a été parlementaire travailliste de 1964-74, représentant permanent britannique aux Nations Unies de 1974-79, président de la conférence de Rhodésie en 1976, commissaire européen de 1981-84, membre du Cabinet fantôme à la Chambre des Lords de 1992-97, membre du Cabinet comme *Lord Privy Seal* et dirigeant travailliste de la Chambre des Lords de 1997-98.

La Commission va être amenée à se prononcer sur :

- la reconstruction de la dévolution galloise dans le but d'établir une séparation claire entre la législature et l'exécutif et sur la fin d'un unique corps corporatiste.
- le pouvoir législatif primaire
- la nécessité d'une cohérence dans l'attribution d'un pouvoir législatif
- les pouvoirs fiscaux
- la taille de l'Assemblée
- l'extension de la représentation proportionnelle dans l'Assemblée

<sup>371</sup> **Les libéraux démocrates** ont proposé un sénat Gallois (Senedd) avec des pouvoirs législatifs et fiscaux dans le contexte d'un Royaume-Uni fédéral. Décrivant le système actuel comme une semi tentative à une vraie dévolution, ils ont appelé à une séparation claire des pouvoirs entre la législature et l'exécutif, un civil service gallois indépendant, 80 membres élus par un vote « transférable » unique, un nouveau système judiciaire et criminel pour le pays de Galles, et une réforme radicale de la Formule BARNETT.

**Le Plaid Cymru** a proposé une approche plus évolutive du modèle actuel, afin d'améliorer le système, par exemple par l'adoption d'une structure pour Westminster pour la législation primaire relative au pays de Galles. Comme les libéraux, le Plaid Cymru a également appelé à une assemblée de 80 membres, l'élection par *Single Transferable Vote*, un service public national gallois et une révision de la Formule BARNETT.

**Le parti conservateur** a soutenu l'idée qu'à cette étape, aucun changement fondamental ne devrait être fait dans la structure de l'assemblée. Contrairement aux libéraux et aux nationalistes, les conservateurs gallois ont rejeté l'idée d'un Secrétaire d'Etat des nations/régions aux motifs que la situation actuelle permet au pays de Galles d'avoir une place au sommet à Westminster.

Enfin, le parti libéral démocrate et le parti nationaliste ont soutenu la mise en place d'une Convention chargée de faire campagne pour l'implantation des propositions de la Commission RICHARD.

<sup>372</sup> Assembly Record, 18 avril 2002

<sup>373</sup> Quatre ont été choisis par les partis politiques de l'Assemblée et cinq ont été nommés selon les règles NOLAN NEILL.

<sup>374</sup> *Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales Report of the Richard Commission*, Cardiff, National Assembly for Wales, printemps 2004, 312 pages. Disponible à <http://www.richardcommission.gov.uk/content/finalreport/report-e.pdf>

arrivés à cette conclusion parce que le système actuel ne fonctionne pas. C'est presque l'opposé en fait. C'est précisément le succès de l'Assemblée et du gouvernement de l'assemblée galloise à s'établir lui même comme le gouvernement du pays de Galles dans des domaines politiques publiques clés qui crée la pression pour le changement<sup>375</sup>. »

En effet, de facto, l'Assemblée s'est acheminée vers une séparation des pouvoirs, développant en pratique un véritable gouvernement « initiateur et catalyseur » des lois émanant de Westminster, caractéristique d'un système parlementaire. Il ne restait plus qu'à l'officialiser ce qui sera chose faite par l'Acte de 2006. Le livre blanc va noter en effet le large consensus autour de cette question et la nécessité de formaliser cette séparation.

## 2. Une séparation plus claire des pouvoirs

L'acte de 2006 sépare officiellement et formellement l'Assemblée de l'exécutif. L'exécutif de l'Assemblée devient une entité légale, un corps constitué<sup>376</sup>. Les ministres sont des ministres de la Couronne dont les officiels sont des *civils servants*. Le modèle « corporatiste » est abandonné en faveur d'une séparation entre un gouvernement et une législature<sup>377</sup>. Dans le livre blanc, *Better Governance for Wales*<sup>378</sup>, le gouvernement s'est en effet engagé à assurer que :

- La séparation des pouvoirs à l'intérieur des institutions dévolues soit claire et puisse être comprise par le public.
- Il existe une responsabilité publique pour l'exercice des fonctions exécutives.

---

<sup>375</sup> Discours d'ouverture par Lord RICHARD lors de la présentation du rapport de la Commission. Disponible sur <http://www.richardcommission.gov.uk/content/template.asp?ID=/content/finalreport/speech-300304-e.asp>

<sup>376</sup> La deuxième partie, avec le Schedule 3 établit le gouvernement de l'assemblée galloise comme une entité séparée mais responsable devant l'assemblée nationale. Elle décrit la nomination et la rémunération du premier ministre, des autres ministres et des ministres adjoints; elle crée le bureau de Conseil Général pour le gouvernement de l'assemblée et prévoit la procédure pour sa nomination, et elle autorise la nomination de personnel (qui sont des fonctionnaires) dans le soutien du gouvernement. Elle dispose également de l'exercice de fonctions statutaires par les ministres dans leur propres droits (plutôt qu'en tant que délégués de l'Assemblée et met des en place des devoirs sur eux de respect de l'égalité d'opportunité et de développement durable.

Afin d'établir un exécutif fonctionnant correctement, le *Livre blanc* propose d'établir un bureau de Conseil Général comme responsable d'un bureau statutaire (*Office of the Counsel General*, paras 2.7-2.9, Wales Office, *Better Governance for Wales*, Cm 6582, London, The Stationery Office, 2005). Cette mesure tend à régler la controverse arrivée lors de l'intervention du Premier Ministre dans le processus de nomination après la démission de Winston RODDICK QC. Elle tend aussi à modeler le nouvel arrangement constitutionnel sur celui connu en Ecosse. La création d'un office juridique gallois est un pas important dans le développement d'institutions nationales pour le pays de Galles et assurer que les questions de propriété juridique continueront à être considérées comme importantes. Les procédures de nomination devront être établies pour assurer que la personne nommée est d'un haut calibre et vue comme impartiale dans le conseil qu'il ou elle doit donner.

<sup>377</sup> La commission RICHARD, soutenant cette séparation, a avancé deux raisons. La première est d'apporter une séparation plus transparente et systématique des pouvoirs entre l'Assemblée et Westminster qui permettrait de simplifier les arrangements actuels. La deuxième raison est plus positive car permettrait ainsi à l'Assemblée d'établir un agenda politique gallois distinct. D'autre part, une séparation plus claire des responsabilités galloises et britanniques permettrait ainsi l'extension de l'expression des priorités galloises et permettrait à l'Assemblée d'être mieux protégée des effets d'un changement de gouvernement à Westminster.

<sup>378</sup> Le livre blanc du gouvernement britannique, *Better Governance for Wales* a été publié le 15 juin 2005 (Wales Office, *Better Governance for Wales*, Cm 6582, London, The Stationery Office, 2005. Disponible sur [http://www.walesoffice.gov.uk/2005/better\\_governance\\_for\\_wales\\_report.pdf](http://www.walesoffice.gov.uk/2005/better_governance_for_wales_report.pdf)). Les consultations ont été conduites jusqu'au 16 septembre 2005 et enfin le projet de loi a été introduit par le secrétaire d'Etat gallois devant le Parlement en novembre 2005.

- Il existe un équilibre d'autorité législative entre le parlement britannique et l'Assemblée nationale, basé sur "le principe de reconnaissance mutuelle entre les législatures"<sup>379</sup>.
- Il existe un soutien public pour un changement institutionnel majeur, reflétant un large consensus entre les vues du public et exprimées à travers un referendum.
- Enfin, le gouvernement s'engage également à ce que les recommandations pour les institutions dévolues et les arrangements pour le pays de Galles, bien qu'elles n'aient pas le statut de principe constitutionnel, doivent refléter celles qui existent pour l'Ecosse et l'Irlande du Nord autant que possible.

Cependant, Rhodri MORGAN n'a pas soutenu l'alignement sur le modèle écossais préconisé par la Commission RICHARD. Au contraire, il faut selon lui, s'écarter du choix binaire, simpliste entre le statu quo et le modèle écossais. Ainsi, dans un discours à une Conférence à Cardiff le 22 novembre 2003, il a cité comme exemple :

« Le modèle de compétence législative contenue dans l'accord de dévolution pour l'Irlande du Nord. (...) Le modèle irlandais fournit trois catégories de législation : les domaines qui restent de la responsabilité du Gouvernement à Westminster (défense, affaires extérieures), les domaines pour lesquels l'Assemblée nord irlandaise possède des pouvoirs législatifs primaires (santé, éducation) et des domaines sur lesquels l'Assemblée peut légiférer mais seulement avec le consentement du secrétaire d'Etat. Dans un contexte gallois, il est possible d'imaginer une catégorie intermédiaire, gérant, par exemple les domaines qui ont une composante claire trans-frontalière, telles que les questions environnementales ou certains aspects du transport.<sup>380</sup> »

C'est un modèle intermédiaire qui a été soutenu également par le secrétaire d'Etat aux affaires galloises, Peter HAIN\*, qui souhaitait ainsi s'éloigner de la solution écossaise y faisant référence comme une « boîte de Pandore<sup>381</sup> ». La position du parti travailliste a été établie officiellement dans un document adopté lors d'une conférence spéciale en septembre 2004 et portant le même titre que celui adopté pour le livre blanc, *Better Governance for Wales: A Welsh Labour Policy Document*<sup>382</sup>.

Le gouvernement ne va pas accepter la recommandation principale de la Commission RICHARD qui était de donner des pouvoirs législatifs primaires similaires à ceux du parlement

<sup>379</sup> p.27, Wales Office, *Better Governance for Wales*, Cm 6582, London, The Stationery Office, 2005.

<sup>380</sup> Rhodri MORGAN, discours à la Conférence organisée par *Progress Wales*, Cardiff, 22 Novembre 2003, cité par The Constitution Unit, Quarterly Report, Wales, décembre 2003, p.33

<sup>381</sup> Il fait plusieurs propositions :

« Premièrement nous pourrions maintenir les arrangements actuels par lesquels les fonctions peuvent être transférées à l'Assemblée au cas par cas.

Deuxièmement, nous pourrions donner à l'Assemblée de plus larges pouvoirs législatifs secondaires.

Troisièmement, Westminster et Cardiff pourraient opérer dans des procédures pré législatives communes.

Quatrièmement, le pays de Galles pourrait adopter un modèle nord irlandais sous lequel l'assemblée gagnerait des pouvoirs législatifs primaires dans des domaines largement dévolus, avec la possibilité que de futurs pouvoirs soient dévolus par accord ».

Peter HAIN, *Changing for Good - Devolution : the silent Revolution*, Constitution Unit, State of the Nations lecture, 27 janvier 2004

<sup>382</sup> Cardiff, Wales Labour Party, 2004

écossais. A la place, on trouve un mélange de dispositions anciennes déjà contenues dans l'acte de 1998 et d'autres nouvelles. La loi contient six parties, 166 articles et 12 annexes<sup>383</sup>. La plupart des dispositions sont re-décrotées avec des amendements provenant de l'acte de 1998. Le gouvernement a en effet considéré qu'il serait préférable que les dispositions fondatrices pour le système de gouvernement pour le pays de Galles soient rassemblées dans une pièce unique de législation.

**137.** Parmi les dispositions similaires à l'acte de 1998, l'Assemblée continue d'avoir soixante membres, et le même système électoral<sup>384</sup> pour la même proportion de membres, avec cependant l'interdiction pour les candidats à l'élection de l'Assemblée de se présenter à la fois comme candidats pour les circonscriptions et les listes régionales<sup>385</sup>.

La plupart des pouvoirs dévolus continuent de provenir d'actes du parlement, qui suivant les déclarations ministérielles du gouvernement central continue à diviser les fonctions à l'intérieur du même acte entre les ministres du gouvernement central avec des pouvoirs en relation au pays de Galles et les pouvoirs dévolus. Il n'y a pas de pouvoir d'imposition et les fonctions dévolues continuent d'être financées par une subvention du gouvernement central, la somme de la subvention étant à la discrétion du gouvernement central. L'Assemblée continue d'avoir des comités<sup>386</sup> et ses procédures sont gouvernées par *Standing Order*. Cependant contrairement à l'acte de 1998, l'acte de 2006 ne mentionne pas de comités statutaires.

---

<sup>383</sup> <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/60032--b.htm#28>

<sup>384</sup> Concernant la question du système électoral, la Commission RICHARD avait proposé que le nombre des membres de l'Assemblée soit augmenté de 20 (passant ainsi de 60 à 80 membres) en vue de la plus grande charge de travail demandée par une législation primaire, en particulier en ce qui concerne le contrôle du programme législatif du gouvernement de l'Assemblée galloise.

Elle a également proposé que le système actuel d'élection des membres de l'Assemblée soit remplacé par le *Single Transferable Vote*. Elle a en effet entendu de nombreuses critiques concernant le système électoral actuel. La principale concerne le fait que le plus souvent les membres de l'Assemblée élus sur les listes sont des candidats rejetés dans les circonscriptions. Le système actuel avec l'introduction de la proportionnelle pour les sièges de liste, rappelons-le, a permis d'ouvrir l'espace politique à des formations politiques qui n'auraient pas (ou peu) apparaître dans le paysage politique travailliste gallois. Ainsi des membres élus sur les listes régionales n'ont eu aucune chance d'être élus dans les circonscriptions, et ce en raison de l'avantage structurel du parti travailliste.

<sup>385</sup> Article 7, GWA 2006. L'acte prévoit également la possibilité d'avoir des élections à l'Assemblée avant la fin du terme de quatre ans par un vote des 2/3 des membres de l'Assemblée. Enfin il étend les pouvoirs de l'Assemblée sur la conduite des campagnes d'information en vue d'augmenter la participation électorale aux élections de l'Assemblée.

<sup>386</sup> La première partie de l'acte gallois de 2006 avec les Schedules 1 et 2 décrit l'élection et la rémunération des membres de l'assemblée, les bureaux du *Presiding Officer*, et du greffe, l'établissement d'une commission de l'Assemblée (responsable pour fournir à l'assemblée du personnel et des services) ; les comités et les pouvoirs de l'assemblée d'appeler des témoins ou des documents.

D'après l'acte gallois de 1998, l'Assemblée devait établir des comités (*Subject Committee*) en nombre égal aux ministres titulaires de portefeuilles. Leur président devait être choisi parmi un panel de membres élus par l'Assemblée pour refléter l'équilibre des partis comme les membres le composant (Article 57, GWA 1998). Enfin, le ministre concerné doit faire partie du Cabinet. Ces comités permettent à l'Assemblée de contrôler les décisions de leurs ministres et leurs performances. Cette approche donnait plus de pouvoir aux partis minoritaires qui pouvaient exercer pleinement la fonction de contrôle des comités. L'accord de coalition avait cherché à « développer le rôle des comités de l'Assemblée et leur capacité à contrôler l'exécutif ».



**138.** C'est alors à la Commission de l'Assemblée<sup>387</sup> qu'est attribué dans le statut le pouvoir de faire adopter les fonctions au nom de l'Assemblée telles que la possession de son territoire, l'emploi de son personnel qui ne seront pas des fonctionnaires, de conduire tous les matières réservées relatives à l'Assemblée et de fournir tous les services de l'Assemblée.

La création d'un exécutif juridiquement séparé a pour conséquence de rendre les Ministres de l'exécutif directement responsables de la plupart des fonctions dévolues. L'Assemblée cesse d'avoir de tels pouvoirs. Elle continue cependant à décider du budget de l'exécutif<sup>388</sup>. Cette nouvelle répartition de pouvoirs soulève alors la question de l'étendue avec laquelle l'exécutif sera responsable devant l'Assemblée pour l'exercice des pouvoirs exécutifs. L'acte de 2006 prévoit que l'Assemblée pourra décider, comme le parlement écossais, de se dissoudre par un vote à la majorité des deux tiers, avant la fin de son mandat de quatre ans.

**139.** Concernant le calendrier, le livre blanc indique l'implantation des propositions sur le long terme, avec aucun référendum sur les pouvoirs législatifs avant 2011. En effet, le parti travailliste a été réticent<sup>389</sup>. Pour reprendre Rhodri MORGAN, « les propositions qui sortiront de la Commission RICHARD semblent tomber dans le « chapeau » du processus originel et sont loin de rendre un second référendum inévitable<sup>390</sup>. » Le ministre adjoint gallois de la santé, John GRIFFITHS, a d'ailleurs été plus clair à ce sujet estimant qu'un « mandat résultant d'un manifeste électoral pour une élection générale britannique est parfaitement adéquat<sup>391</sup>. » Le secrétaire d'Etat aux affaires galloises, Peter HAIN, s'est prononcé lors d'une intervention, le 27 janvier 2004, en déclarant que l'utilisation du référendum dépendra de la rupture des propositions avec l'arrangement actuel<sup>392</sup>.

**140.** Cependant, le référendum semble aujourd'hui plus sûrement envisagé. Ainsi, l'accord de coalition entre le parti travailliste et le Plaid Cymru, signé aux lendemains des élections de 2007 s'engage à « tenir un référendum pour obtenir les pleins pouvoirs législatifs dès que

---

<sup>387</sup> Article 27, GWA 2006.

<sup>388</sup> Article 125, GWA 2006

<sup>389</sup> Cependant, le référendum avait été favorisé par certains membres du parti travailliste gallois. Ainsi dix-neuf membres travaillistes de l'Assemblée gallois ont déclaré que l'Assemblée ne devrait pas avoir d'autres pouvoirs substantiels sans un référendum. Dans une lettre adressée au premier ministre, ils ont ainsi déclaré : « Nous souhaitons rendre clair que nous avons regardons les accords constitutionnels actuels comme un règlement spécifiquement approuvé par le peuple du pays de Galles dans un référendum ... tout changement important dans ces accords, comme par exemple, l'introduction de pouvoirs législatifs primaires ou des pouvoirs d'imposition pour l'Assemblée nationale doivent requérir l'approbation du peuple du pays de Galles dans un référendum », BBC Wales, 26 Février 2004.

<sup>390</sup> Rhodri MORGAN, discours à la Conférence organisée par *Progress Wales*, Cardiff, 22 novembre 2003, cité par The Constitution Unit, Quarterly Report, Wales, décembre 2003, p.32. Il est intéressant de noter que la Commission RICHARD était restée sur sa réserve sur l'utilisation du référendum, estimant que la question était au delà de ses compétences.

<sup>391</sup> Written Evidence to the RICHARD Commission, Août 2003, cité par The Constitution Unit, Quarterly Report, Wales, décembre 2003, p.33

<sup>392</sup> Peter HAIN : « la question de la légitimité démocratique dépend dans un sens large de la manière dont ces changements proposés s'écartent fondamentalement de l'arrangement existant », Constitution Unit, State of the Nations lecture, 27 janvier 2004



possible ou avant la fin du terme de l'assemblée<sup>393</sup> ». Dans ce but, les deux partis s'engagent à mettre en place une convention multi-partisane, basée sur une large représentation de la société civile. Depuis l'acte de 1998, l'Assemblée a réussi à s'approprier son projet constitutionnel, en pratique tout d'abord, puis formellement à travers le nouvel acte de 2006 qui, comme le déclare Peter HAIN, a été « développé au pays de Galles, pour le pays de Galles, par les représentants élus du peuple du pays de Galles<sup>394</sup> ».

---

<sup>393</sup> P. 6, Labour and Plaid Cymru Groups, *One Wales*

<sup>394</sup> Peter HAIN, HC Deb, 22 March 2007, Col 58WS.

## **B/ Le processus d'élaboration et d'adoption de la législation galloise**

Bien qu'il lui ait manqué pendant les deux premières sessions des pouvoirs primaires, l'activité législative a constitué et constitue, encore plus aujourd'hui avec le nouvel acte, le rôle principal de l'assemblée galloise. Depuis 1999, elle a exercé le pouvoir d'adopter des lois réglementaires appelées législation subordonnée, à partir de la législation primaire édictée dans une loi du parlement britannique. En d'autres termes la structure de base de la loi est établie dans un Acte du parlement à Westminster et, dans le cadre des domaines qui lui sont dévolus<sup>395</sup>, l'assemblée va adapter cette législation et l'appliquer dans le cadre d'une spécificité galloise au moyen d'instruments subordonnés ou secondaires<sup>396</sup>, appelés *Statutory instruments* ou instruments statutaires<sup>397</sup>. Le GWA<sup>398</sup> de 1998 mentionne les ordres de l'Assemblée et donc la législation subordonnée générale.

**141.** Mais le nouvel acte gallois de 2006 introduit un changement majeur. En effet de la même façon que le parlement écossais peut légiférer, l'Assemblée va pouvoir prendre dans un premier temps, à partir de mai 2007, des « mesures » ayant un effet similaire après le transfert de compétences par le parlement de Westminster au moyen d'un Ordre en Conseil, appelé ordre de compétence législative (*Legislative Competence Order*).

Cependant, l'Assemblée n'est pas un parlement au sens du parlement écossais. Elle aura seulement un pouvoir législatif général similaire à celui du parlement écossais dans vingt domaines<sup>399</sup> après une résolution de l'Assemblée suivie par un référendum. Pour autant, l'acte établit la possibilité pour l'Assemblée dans les prochaines années d'accroître ses pouvoirs, ce qui au final pourrait donner à l'Assemblée de larges pouvoirs législatifs.

### **1. Une activité législative diverse et complexe**

D'après l'acte de 1988, l'Assemblée avait le pouvoir d'adapter la législation britannique et non pas, différence fondamentale, celle d'adopter une législation uniquement galloise. Elle disposait d'une loi-cadre plus ou moins détaillée qu'elle devait compléter par des dispositions galloises. Il lui a fallu trouver son « chemin » et exercer ses compétences tout en respectant le

---

<sup>395</sup> On compte dix-huit domaines énoncés au Schedule 2, du GWA : *l'agriculture, les forêts, la pêche et la nourriture*, les monuments historiques et les anciens, *la culture*, le développement économique, *l'éducation et la formation*, l'environnement, *la santé et les services de santé*, les routes, *le logement*, le gouvernement local, *les services sociaux*, le sport et les divertissements, *le tourisme*, l'aménagement des villes et campagnes, *le transport*, l'eau et la défense contre les inondations, *l'industrie* et enfin la langue galloise.

<sup>396</sup> On peut citer parmi eux les Ordres en Conseil, les Ordres, les règles, les règlements (ordonnances), les *schemes* (arrangements), les mandats (*warrants* ou garanties) ou les arrêtés.

<sup>397</sup> On trouve également d'autres types d'instruments quasi-législatifs ou « *soft law* » comme les circulaires (*directions and guidance*) qui bien qu'elles ne soient pas strictement considérées comme part de la législation subordonnée, peuvent revêtir une grande importance pour ceux à qui elles s'appliquent.

<sup>398</sup> Article 58(6), GWA sur les *Assembly Orders* ou ordres de l'Assemblée.

<sup>399</sup> Les domaines sont listés dans l'annexe 5 du GWA 2006.

cadre fourni et imposé par Westminster.

**142.** Un débat s'est élevé rapidement sur l'efficacité de l'Assemblée à édicter sa propre législation. Cette situation a d'ailleurs valu à Lord MORRIS D'ABERAVON\*<sup>400</sup> de déclarer que « seulement un ou deux des premiers deux cent instruments faits par l'Assemblée différaient en substance de leur contrepartie anglais ». Le *Counsel General* et le Ministre des affaires de l'Assemblée ont ainsi produit le résultat de recherches<sup>401</sup> qui montrent que sur les 230 instruments de législation subordonnée votés par l'Assemblée en 2001, 35 % ne concernaient que le pays de Galles, ou s'ils étaient parallèles à une législation similaire passée en Angleterre, ils invoquaient des différences significatives en reflétant des circonstances galloises.

**143.** Si l'étendue de la législation de l'Assemblée est une mesure de l'efficacité de l'Assemblée en tant que législature, la qualité des actes passés en est une autre. La commission RICHARD a souligné des réponses politiques innovatrices dans l'agenda gallois, de bonnes relations de travail avec Westminster, Whitehall et le secrétaire d'Etat dans la délivrance de la politique pour le pays de Galles et le succès de l'Assemblée dans l'élargissement de la conception originale de la législation secondaire. Elle a constaté que Westminster a laissé une grande discrétion à l'Assemblée Nationale dans la législation secondaire à tel point que « le pays de Galles a déjà certaines caractéristiques d'une dévolution législative ». Elle a noté cependant que même si les relations avec les institutions britanniques avaient été généralement bonnes, il y avait eu de sérieuses frictions institutionnelles notamment à cause d'une répartition complexe et hasardeuse des responsabilités, et du fait que le pays de Galles a été le plus souvent mis en bas d'une échelle d'importance dans le programme législatif à Westminster.

**144.** Au niveau de l'Assemblée, les comités jouent une part importante dans l'examen des instruments statutaires. Ce sont eux qui en principe sont compétents pour examiner l'impact que pourraient entraîner des décisions à travers pour les consultations, les évaluations de contrôle et d'autres estimations d'impact<sup>402</sup>. Ils ont également la possibilité de proposer des amendements, mais aussi l'adoption ou le rejet du projet lorsqu'il arrive devant l'assemblée. Cependant l'initiative revient en pratique principalement au ministre de l'Assemblée, car un projet n'est vraiment « lancé » qu'après la consultation avec le Cabinet de l'Assemblée.

**145.** Lors des questions au Premier Ministre le 16 avril 2002. M.MELDING a demandé si le nombre peu élevé d'instruments soumis à la procédure étendue, c'est à dire référés à un comité pour examen, représentait un contrôle suffisant. Dans sa réponse, le premier secrétaire s'était référé aux éléments de contrôle formel fournis par le Comité de législation, le Comité

---

<sup>400</sup> Ancien *Attorney General* et ancien secrétaire d'état pour le pays de Galles, il a fait cette déclaration à l'occasion du discours inaugural comme chancelier de l'Université de Glamorgan en décembre 2001.

<sup>401</sup> Ces recherches ont été publiées en 2002 dans *le Wales Law Journal* 1, pp 306-312 et au printemps 2002 dans le numéro de AGENDA (journal de *l'Institute of Welsh Affairs*), pp 37-39.

<sup>402</sup> SO n° 22.7

des affaires, et l'Assemblée en session plénière, autant que la participation des comités dans la considération et l'examen des propositions avant de les mettre en législation, mis en place dans le processus législatif formel de l'assemblée. Si la totalité des ces éléments sont pris en compte, il n'y a en effet aucun doute que la qualité du contrôle législatif apparaît beaucoup mieux que la procédure étendue<sup>403</sup>.

**146.** Le comité de législation intervient à chaque fois dans la procédure. Il a le devoir d'attirer l'attention sur les instruments statutaires contenant des dispositions *ultra vires* ou des flous techniques, ou invoquant l'exercice inhabituel d'un pouvoir délégué<sup>404</sup>. Le comité a aussi le rôle de s'assurer que les autres procédés connectés avec les instruments ont été correctement mis en place, tout comme les évaluations de contrôle, les consultations associées, notamment avec les affaires, et l'évaluation de l'impact de l'instrument sur les opportunités égales et le développement durable et la consultation avec les intérêts commerciaux<sup>405</sup>.

**147.** Une innovation de l'acte de 1998 était de donner sous une forme statutaire, l'obligation de requérir, quand c'est approprié, une appréciation, une évaluation des coûts et des bénéfices de ces instruments<sup>406</sup>. L'assemblée avait également la possibilité de requérir à

---

<sup>403</sup> Les ministres de l'Assemblée qui introduisent un projet de législation subordonnée, ont besoin de suivre un ensemble de règles pour voir la législation secondaire approuvée et acceptée par l'Assemblée toute entière. Le type de procédure varie suivant la catégorie de la législation réglementée par le GWA et le règlement (*Standing Orders*). La plus commune et la plus généralement utilisée étant la procédure décrite au *Standing Order* n° 22, il convient de s'y intéresser et d'en voir les différentes étapes.

**LES ETAPES LEGISLATIVES.**

1. Le projet de loi, de réglementation (*Draft Order*) est soumis par le ministre compétent au *Business Manager*.
2. La *Business Unit* place le projet de loi sur l'intranet pour donner aux membres de l'assemblée au moins 10 jours pour faire la démarche auprès d'un ministre de l'assemblée si oui ou non le projet est envoyé devant un *Subject Committee*.
3. Le *Business Manager* soumet l'ordre au Comité des Affaires (*Business Committee*) avec un memorandum explicatif ébauchant l'effet voulu de la législation dans l'ensemble ainsi que les démarches des membres de l'Assemblée sur comment le projet de loi devra être traité.
4. Le Comité des Affaires fait des recommandations au *Deputy Presiding Officer* sur la manière dont le projet devra être traité.
5. Le *Deputy Presiding Officer* informe le Comité des Affaires sur sa décision d'envoyer ou non le projet de loi à un *Subject Committee*, et la décision est annoncée en session plénière de l'assemblée.
6. Le Comité des Affaires présente le projet de loi, le memorandum explicatif et l'évaluation de régulation si applicable, devant le *Table Office*, et fournit une copie au secrétariat du comité de législation, au greffier de la législation subordonnée (*Subordinate legislation Clerk*) et à l'imprimeur pour copie (*printer's proof copy*).
7. Le secrétariat du comité de législation soumet le projet de loi à son conseiller juridique pour examen.
8. Le conseiller juridique fait son rapport au comité de législation.
9. Le secrétariat du comité de législation présente son rapport à la *Table Office* avec le projet de loi et la *Business Unit* présente une motion proposant que l'assemblée examine le rapport et approuve le projet.
10. L'assemblée décide d'approuver ou non la loi avec ou sans amendements et autorise deux semaines pour son enregistrement et sa publication. L'Acte dispose, que excepté en cas de circonstances exceptionnelles, tous les ordres de l'Assemblée requièrent l'approbation de la totalité de l'assemblée par résolution, article 66(2), GWA 1998. Ils doivent être accompagnés formellement de la signature du *Presiding Officer*, du *Deputy Presiding Officer*, même si un secrétaire de l'assemblée peut signer en l'absence du *Presiding Officer*, Article 66 (1) et (3), GWA 1998.

<sup>404</sup> Article 58(4), GWA 1998

<sup>405</sup> *Statutory Instrument* (SO) n° 11.5

<sup>406</sup> Article 65, GWA

d'autres consultations, de manière à poursuivre les objectifs fixés largement dans l'Acte<sup>407</sup>. Cependant le NAAG a souligné que l'assemblée n'avait pas de temps à perdre pour de telles procédures dans l'élaboration des lois, en conséquence, les *Statutory Instruments* font ces recommandations pour les appliquer à des instruments de haut niveau<sup>408</sup>. Or la plupart des instruments sont de nature routinière, n'invoquant pas de questions controversées et sont conduits avec une procédure rapide qui contourne, voire court-circuite l'examen par les comités<sup>409</sup>. Le choix de la procédure revient au *Deputy Presiding Officer* (décision qu'il prend après consultation du Comité des Affaires<sup>410</sup>) qui établit les emplois du temps pour le comité (avec sanction si non respect).

## **2. De nouvelles compétences : l'extension des pouvoirs de l'Assemblée nationale**

L'acte de 2006 a introduit la possibilité pour l'Assemblée nationale de faire sa propre législation. Cette nouvelle catégorie de lois s'appellent « mesures ». Mais avant de prendre des mesures, l'Assemblée nationale aura besoin d'obtenir la compétence législative c'est-à-dire l'autorité légale, accordée au cas par cas par le parlement britannique. L'acte de 2006 établit une procédure en trois étapes pour l'extension des pouvoirs de l'Assemblée.

**148.** Premièrement, à court terme, l'utilisation de “pouvoirs de structures” pour augmenter l'autonomie d'action par l'Assemblée à l'intérieur de la législation de Westminster. Ce processus permettra au gouvernement sous l'accord de dévolution actuel de présenter des projets de lois qui permettent de donner des « pouvoirs plus larges et plus permissifs ».

Deuxièmement, une procédure pour transférer plus de pouvoirs extensifs à l'Assemblée quand un besoin émerge par un ordre de compétence législative – *legislative competence order* - approuvé par l'Assemblée et les deux chambres à Westminster. L'Assemblée a une compétence dans des domaines politiques spécifiques, existants déjà pour l'Assemblée. Elle peut modifier (appelée également clause Henri VIII) les dispositions des actes du Parlement dans leur application pour le pays de Galles. Une fois que l'Assemblée a obtenu un pouvoir permissif, elle devient la maîtresse de sa propre maison. La seule obligation est que la mesure concerne un ou plusieurs des vingt domaines spécifiés dans la première partie du schedule 5.

Pour donner un début à l'Assemblée nationale galloise dans ses nouvelles capacités, au lieu d'attendre le premier Ordre en Conseil, l'acte de 2006 établit un domaine sous le titre « Champ 13 – Assemblée Nationale pour le pays de Galles ». Une fois que l'Ordre en Conseil

---

<sup>407</sup> Consultation avec le monde des affaires : article 115 ; égalité des chances (*Equal opportunities*) : article 120 et Développement durable : article 121, GWA

<sup>408</sup> « Politique significative ou changements juridiques », SO n° 22, part one

<sup>409</sup> SO n° 22.9

<sup>410</sup> SO n° 22.5

est passé, l'acte peut contenir toute disposition qui peut être faite par un acte du parlement<sup>411</sup>. L'Acte n'établit pas de procédures internes particulières pour l'Assemblée. La mesure peut donc, dans le champ de compétence de l'ordre en Conseil, amender, rappeler, ajouter ou prendre toute nouvelle disposition en relation avec une loi du parlement déjà existante.

**149.** Enfin, troisièmement, le transfert de pouvoirs législatifs primaires à l'Assemblée dans ces domaines après un référendum montrant un soutien public pour un tel transfert. La décision de tenir un référendum aura besoin d'être approuvée par les deux chambres au Parlement de Westminster, et par une majorité des deux-tiers des membres à l'Assemblée, réunie en session plénière. Le secrétaire d'Etat devra ensuite déposer un ordre en Conseil devant les deux chambres du parlement de Westminster pour leur approbation sur la tenue d'un référendum. L'acte ne donne pas de précision sur le contenu de la question soumise à référendum. Elle devra également être établie par ordre en conseil. Contrairement au modèle choisi pour l'Ecosse dans l'acte de 1998, la quatrième partie de l'acte gallois de 2006 établit expressément les domaines et les exceptions groupés sous les vingt sujets à l'intérieur desquels l'Assemblée peut prendre des actes. En ce qui concerne l'Ecosse, rappelons-le, le parlement écossais a compétence sur tous les domaines sauf ceux expressément réservés au parlement britannique. A première vue, la compétence de l'Assemblée semble donc plus limitée que son homologue écossais. Mais les pouvoirs de l'Assemblée sont aussi formulés d'une manière plus claire que ceux du parlement écossais, qui sont exprimés par « exclusion » par rapport à des domaines de compétence ou même à des articles de lois.

**150.** Pour la troisième partie de l'Acte, les changements ont été introduits en mai 2007 sans le recours à un référendum. Pour le gouvernement, il n'y a en effet pas de changement fondamental et donc aucun besoin d'un référendum. Les dispositions représentent seulement un développement de l'accord actuel de dévolution. Ainsi pour le secrétaire d'Etat aux affaires galloises : « le Parlement continuera à décider au cas par cas d'accorder ou non des pouvoirs additionnels à l'Assemblée sur des sujets particuliers juste comme le Parlement le fait maintenant quand il confère des pouvoirs à l'Assemblée au moyen de la législation primaire<sup>412</sup>. » Cependant il reconnaît également que l'Assemblée « acquièrera une compétence législative progressivement à travers les mécanismes créés par la Partie 3<sup>413</sup> ».

La conséquence la plus importante du nouvel acte gallois est qu'au lieu d'être responsable devant le parlement britannique, « l'Assemblée sera responsable devant le peuple du pays de

---

<sup>411</sup> La Reine doit approuver la mesure comme une loi du parlement.

<sup>412</sup> Government Response to a Report on the Government of Wales Bill, Select Committee on the Constitution HL, HL[168] p.3.

<sup>413</sup> Government Response to a Report on the Government of Wales Bill, Select Committee on the Constitution HL, HL[168] p.3

Galles pour la qualité et l'efficacité de la législation faite au pays de Galles »<sup>414</sup>. C'est un changement fondamental car l'Assemblée est capable de remplacer les actes du parlement ou de les amender. Ce sont donc les premiers pas vers un parlement gallois. La partie quatre de l'acte de 2006 transformera la dévolution au pays de Galles en passant d'une dévolution exécutive à une dévolution législative comme c'est le cas en Ecosse.

Jusqu'à ce que la volonté politique existe pour déclencher le référendum sous la partie quatre, l'Assemblée sera capable de faire des lois, des « mesures » équivalentes à des actes. C'est un changement immense dans l'accord constitutionnel pour le pays de Galles. Le visage de la dévolution galloise est transformé avec le nouvel acte gallois.

**151.** Après l'entrée en force de l'acte de 2006 (partie 4 de l'acte), il y aura quatre sources de législation au Royaume-Uni : le parlement britannique, les assemblées galloise et nord irlandaise et le parlement écossais, tous auront des compétences différentes pour faire la loi. C'est justifié car comme l'explique le secrétaire d'Etat aux affaires galloises devant le Comité sur la constitution de la Chambre des Lords :

« Des modèles différents étaient appropriés en Ecosse et en Irlande du Nord parce qu'elles ont des systèmes judiciaires distinctes tandis que le pays de Galles est une partie d'une juridiction unique de l'Angleterre et du pays de Galles, ainsi ce qui marche bien en relation avec l'Ecosse et l'Irlande du Nord ne peut pas simplement être transféré au pays de galles<sup>415</sup>. »

Il est alors vrai de dire comme le déclare le secrétaire d'Etat aux affaires galloises devant le Comité sur la constitution de la Chambre des Lords que l'acte gallois de 2006 a « l'effet de perpétuer le caractère fondamentalement asymétrique de l'accord de dévolution au Royaume-Uni »<sup>416</sup>. En conclusion les mots de la Reine, lors de la cérémonie d'ouverture de la troisième assemblée le 5 juin 2007, donnent un résumé clair des défis qui attendent la nouvelle Assemblée :

« Depuis que je suis venue il y a quelques mois pour inaugurer le nouveau bâtiment spectaculaire, il y a eu des avancées notables pour le pays de Galles. Le *Government of Wales Act 2006* a ouvert la voie vers une nouvelle ère pour la dévolution, avec des changements significatifs dans la façon dont l'Assemblée Nationale pour le pays de Galles fonctionne. Le gouvernement gallois de l'Assemblée gouvernera, tandis que l'Assemblée Nationale pour le pays de Galles fournira l'examen nécessaire et le contrôle des politiques et leur implantation. Egaleme nt historiques sont les nouveaux pouvoirs donnant à l'Assemblée Nationale pour le pays de Galles l'opportunité de faire sa propre législation sur les domaines dévolus, tels que la santé, l'éducation, le bien-être social et le gouvernement local. C'est maintenant à vous d'assurer que les politiques et la législation rencontrent les besoins et les aspirations du peuple du pays de Galles plus étroitement qu'avant. En empoignant ces défis et en promouvant la reponsabilité et une gouvernance responsable, vous avez le potentiel

---

<sup>414</sup> Government Response to a Report on the Government of Wales Bill, Select Committee on the Constitution HL, HL[168] p.3.

<sup>415</sup> HL Paper [142]- 8th Report of session 2005-06, paragraph 38

<sup>416</sup> HL Paper [142]- 8th Report of session 2005-06, paragraph 38.

pour renforcer la démocratie et l'engagement public avec le processus de décision, et de renforcer l'efficacité des institutions publiques du pays de Galles. En tant que partie de cela, vous montrez la voie en rendant les affaires de l'Assemblée plus accessible pour tous, à travers l'enregistrement et la technologie de l'information. J'ai remarqué l'année dernière sur ce bâtiment splendide, ouvert, et votre usage créatif de la technologie complémente le bâtiment parfaitement. Cependant, c'est votre propre approche de votre rôle comme membres de l'Assemblée qui fera le plus pour renforcer la réputation de l'Assemblée pour une démocratie plus ouverte, moderne<sup>417</sup>. »

---

<sup>417</sup> *National Assembly for Wales*. Disponible sur <http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-chamber/bus-chamber-third-assembly-rop.htm?act=dis&id=51963&ds=6/2007>





## **Section 2 : L'adaptation des institutions britanniques liées à la dévolution**

La dévolution ne produit pas des effets limités aux seuls territoires écossais et gallois. En entraînant le transfert de certains pouvoirs au profit des nouvelles institutions, elle agit aussi sur les « anciennes » les obligeant à s'adapter à cette nouvelle répartition. Le parlement de Westminster et le gouvernement à Whitehall doivent prendre en compte désormais cette norme périphérique.

**152.** Avec la dévolution la structure du gouvernement au Royaume-Uni semble alors se complexifier, ou du moins *s'élargir en se divisant*. Se crée alors avec la dévolution une interdépendance entre deux niveaux de gouvernement. La dévolution requiert de fait coopération et réciprocité entre les institutions dévolues et centrales complexifiant ainsi la relation traditionnelle de l'Angleterre et des nations galloise et écossaise.<sup>418</sup>.

C'est pourquoi il sera intéressant de voir dans un premier temps la transformation des institutions parlementaires britanniques, « restructurées » par la dévolution (**paragraphe 1**). Dans un deuxième temps nous examinerons en quoi les nouvelles attributions changent la nature de la constitution, marquée, pourrait-on dire, par l'adaptabilité et la souplesse du système constitutionnel britannique (**paragraphe 2**).

---

<sup>418</sup> Vernon BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, p.297, 1999



## **Paragraphe 1 : Des institutions réaménagées par la dévolution**

A première vue, la dévolution n'a pas transformé de manière spectaculaire le parlement ou le gouvernement britannique. Pourtant, elle les a réaménagés et les a obligés à prendre en compte les nouvelles institutions dans leur structure, l'organisation de leur travail. Dans cette nouvelle répartition des tâches, les institutions traditionnelles voient leurs possibilités d'intervention transformées voire réduites dans les domaines dévolus, ce qui provoque bien évidemment un impact sur la structure souple et coutumière du système normatif britannique. Chacune des institutions dévolues ou centrales doit donc trouver sa place dans cette nouvelle architecture institutionnelle. La question quant à la nature du changement de la relation entre chacune des institutions dévolues et les institutions centrales est donc primordiale pour comprendre le système dévolu britannique.

C'est pourquoi nous étudierons tout d'abord la fédéralisation imposée au parlement de Westminster par la nouvelle représentativité **(I)**. Comment en effet le parlement du Royaume-Uni va-t-il être transformé dans son rôle mais également dans sa structure ? Nous nous intéresserons ensuite au gouvernement britannique qui doit réussir désormais à gérer dans l'Union quatre nations à des degrés variables **(II)**. Quelle place ont leurs représentants nationaux dans le parlement de l'Union ?



## **I. Un parlement « fédéralisé »**

Le parlement de Westminster se trouve *fédéralisé* dans son organisation, dans sa structure. Il doit prendre compte la nouvelle représentativité politique de l'Ecosse et du pays de Galles. Avec la dévolution, Westminster a vu concrètement la disparition de certains domaines de sa compétence législative. Dans le cas écossais, tous les domaines qui étaient auparavant de la responsabilité du Bureau écossais et donc régis par des projets de loi écossais édictés à Westminster, sont dorénavant de la responsabilité du parlement écossais. Au pays de Galles, le pouvoir législatif primaire n'a pas été dévolu dans un premier temps, mais les pouvoirs délégués exercés auparavant par le secrétaire d'Etat avaient été transférés à l'Assemblée nationale galloise. En conséquence, la majorité de la législation primaire gouvernant l'Ecosse et de la législation secondaire gouvernant le pays de Galles a disparu de la charge de travail de Westminster.

**153.** Ainsi l'Ecosse et le pays de Galles ont leurs propres institutions nationales et des moyens législatifs et/ou exécutifs pour s'autogouverner. Pourtant si ces nations entendent bien se différencier de leur « partenaire » anglais, elles restent membres de l'Union britannique et continuent donc à faire parties intégrantes du processus de décision central.

En conséquence de ces nouvelles relations mises en place par la dévolution, les représentations écossaise et galloise doivent être réaménagées dans ce parlement « multinational », le parlement de Westminster devenant le gardien de l'Union. Si la doctrine de la souveraineté parlementaire a été respectée dans les lois de dévolution, Westminster continuant à avoir le droit de légiférer sur n'importe quel domaine dévolu, comment réussir à aménager des frontières de compétences entre Westminster et les institutions dévolues ?

**154.** Il est donc vital pour le parlement de Westminster de considérer (et d'accepter) les changements nécessaires en conséquence de la législation qu'il a lui même passée comme il est vital pour le nouvel équilibre que les relations soient clarifiées afin que le modèle parlementaire britannique survive en s'adaptant.

C'est pourquoi nous nous intéresserons tout d'abord à la transformation structurelle du parlement **(A)** avant de voir dans une deuxième partie le nouvel équilibre législatif **(B)**.



## A/ Le parlement de Westminster : un parlement pour l'ensemble du Royaume-Uni

Gardien de LA constitution, Westminster en est aussi le représentant unique ou du moins seul légitime pour représenter la volonté d'Union des peuples / nations écossaise, galloise, irlandaise et anglaise. Et pour préserver ce rôle, il doit se transformer pour devenir un parlement d'Union qui reconnaît et aménage la diversité territoriale du Royaume-Uni et prend en compte dans son organisation les différents « niveaux » territoriaux. En d'autres termes, le parlement de Westminster devra faire face à une nouvelle fonction et un nouveau rôle qui n'ont jamais existé auparavant, si ce n'est l'expérience brève de Stormont en Irlande du Nord entre 1921 et 1972.

### **1. Gardien de la Constitution britannique**

La dévolution entraîne une redéfinition des pouvoirs du Parlement britannique. S'il y a plusieurs centres de gravité, il y a plusieurs niveaux de gravité qui entraînent une redéfinition des compétences de Westminster au vu des compétences dévolues. Le parlement de Westminster est désormais « obligé » avec les lois de dévolution de 1998 et le nouvel acte gallois de 2006 d'aménager son propre mode de fonctionnement aux conséquences de cette nouvelle répartition des pouvoirs. Il est limité dans sa compétence, voire dans son influence sur la législation écossaise et doit dorénavant légiférer dans des domaines qui sont du ressort britannique ou anglais et/ou gallois. La situation a été expliquée dans le *Memorandum of Understanding* :

« Le parlement du Royaume Uni retient un droit absolu pour débattre, s'enquérir ou faire des représentations sur les domaines dévolus. Il est de la compétence ultime du parlement de décider l'utilisation de ce pouvoir, mais le gouvernement britannique encouragera le parlement britannique à garder à l'esprit la responsabilité primaire des législatures et des administrations dévolues dans ces domaines<sup>419</sup>. »

**155.** Cependant cette obligation ne vaut que comme engagement souple et extensible car Westminster gère lui-même sa limitation de compétences. En effet, le principe de souveraineté absolue, clairement inscrit dans l'acte écossais de 1998 et l'acte gallois de 2006<sup>420</sup>, autorise le parlement britannique à légiférer pour l'Ecosse ou le pays de Galles lorsqu'il l'estime nécessaire. Ainsi le parlement écossais et l'Assemblée Nationale galloise après 2007 ont compétence sur tout ce qui n'est pas du domaine réservé, voire préservé du parlement britannique (limite au minima) tandis que le parlement du Royaume-Uni garde compétence sur tous les domaines de compétences transférés (au maxima). Ainsi il se réserve le droit de légiférer et de prendre des décisions pour l'ensemble de l'Union. Chaque institution doit donc respecter l'autre.

---

<sup>419</sup> Memorandum of Understanding and supplementary agreements, cm 4444, para. 14-15

<sup>420</sup> A noter la même formulation : « Cette partie n'affecte pas le pouvoir du parlement du Royaume-Uni de prendre des lois pour le pays de Galles / Ecosse ». Article 28(7), SA 1998 et Article 93 (5) GWA 2006.



**156.** Les « frontières » de la compétence législative sont établies dans l'acte écossais, dans les schedules 4 et 5<sup>421</sup>. Le parlement du Royaume-Uni gagne un certain pouvoir d'unité car il est le seul à pouvoir légiférer sur un domaine qui lui est « réservé ». Ce « domaine réservé » a été exprimé dans des termes larges, par des descriptions générales ou par référence au domaine d'un acte particulier.

**157.** L'acte écossais de 1998 dispose de réserves d'ordre général dans le Schedule 5 et offre ainsi une illustration relativement claire des compétences de chacun des parlements. Il fournit une liste exhaustive des fonctions réservées au gouvernement britannique, une douzaine de pages énumérant les domaines dans lesquels Westminster retient tout pouvoir. La diversité et la quantité importante des domaines réservés permettent de donner une indication du pouvoir de Westminster. Divisés en trois parties, les domaines réservés sont classés dans un ordre décroissant d'importance. Le titre 1 intitulé « Réserves générales » contient une représentation des responsabilités politiques caractéristiques, voire symboliques de l'Etat tels que la défense, les relations internationales.

Au premier rang de ces réserves, on trouve la protection de certains aspects fondamentaux de la Constitution britannique<sup>422</sup>. La Couronne et sa succession y sont mentionnées en tout premier. Les actes du XVIII<sup>ème</sup> siècle relatifs à la succession protestante d'Hanovre continuent à s'appliquer sur l'ensemble du Royaume-Uni, à moins bien entendu que le parlement du Royaume-Uni n'en décide autrement. Le parlement écossais n'a pas la possibilité de remettre sur le trône par exemple les Stuarts. De même, il n'est pas possible pour le parlement écossais de déclarer l'indépendance de l'Ecosse même si une majorité des parlementaires écossais nationalistes remettent en cause l'union des deux royaumes de 1603 et des parlements de 1707 et proposent comme ils l'ont fait lors des dernières élections un référendum sur l'indépendance. L'existence du système judiciaire écossais séparé, bien que proclamé et respecté depuis 1707, est réaffirmée avec la mention des deux institutions écossaises, la Haute Cour (*High Court*) et la Cour de Session (*Court of Session*).

---

<sup>421</sup> Le contenu de ces deux schedules peut cependant être modifié, autrement dit étendu ou restreint par un décret en Conseil (*Order in Council*) qui doit être approuvé par une résolution au parlement écossais et dans les deux chambres du parlement de Westminster (article 30) et peut avoir un effet rétroactif. Une des caractéristiques des arrangements de la dévolution est que cet accord est en fait en fluctuation, particulièrement en ce qui concerne la frontière entre les pouvoirs réservés et dévolues établie dans l'annexe 5 de l'acte écossais de 1998. Dix de ces ordres en conseil ont été pris depuis janvier 2006. La plupart ont été fait en conséquence de la législation à Holyrood (*the Gaelic Language (Scotland) Act 2005, the Charities and Trustee Investment (Scotland) Act 2005, the Water Environment and Water Services (Scotland) Act 2003, the Management of Offenders etc. (Scotland) Act 2005, and the Smoking, Health and Social Care (Scotland) Act 2005*).

Disponible sur <http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/scotact.htm>.

<sup>422</sup> Titre I, réserves générales : la Couronne, incluant la succession à la Couronne et la régence ; l'Union des Royaumes d'Ecosse et d'Angleterre ; le parlement du Royaume-Uni ; l'existence de la Haute Cour de Justice en tant que cour criminelle de première instance et d'appel et de la Cour de Session en tant que cour civile de première instance et d'appel

**158.** Les affaires extérieures<sup>423</sup> sont également mentionnées comme faisant du domaine réservé. Le parlement de Westminster est le seul représentant officiel du Royaume-Uni. Cependant, l'observation et l'implantation des obligations internationales comme la convention européenne des droits de l'homme et le droit communautaire ne sont pas des domaines réservés. Le parlement écossais peut donc être amené à légiférer en vue de donner effet aux obligations internationales, du moins tant qu'elles concernent les domaines dévolus. Dans le respect de ces obligations, les ministres écossais, comme les ministres britanniques sont responsables. Le soutien aux ministres britanniques n'est pas un domaine réservé et les ministres écossais ont donc la capacité de participer aux réunions du Conseil Européen, et aux réunions avec leurs partenaires dans l'Union Européenne. La défense<sup>424</sup> également partie du domaine réservé, protégeant l'intégrité du territoire britannique. Tous les domaines pour lesquels le ministre de la défense est responsable sont couverts par ces réserves. Les autres domaines de compétences réservés incluent dans les dispositions générales *l'enregistrement et le financement des partis politiques, le service civil et la trahison*.

**159.** Le Schedule 5 énumère également, dans une deuxième partie, « réservations spécifiques » des limites spécifiques dans onze domaines de compétences transférés<sup>425</sup>, avec toute-

---

<sup>423</sup> Elles incluent : les relations internationales avec les territoires en dehors du Royaume-Uni, les communautés européennes et les autres organisations internationales, la régulation du commerce international, l'assistance de développement international

<sup>424</sup> Elle inclue : la défense du royaume, l'armée de terre, de mer, et de l'air et les forces de réserves, la participation aux forces internationales et organisations de défense, le commerce avec l'ennemi et la propriété de l'ennemi.

<sup>425</sup> Les 11 domaines sont énumérés des titres A à L, à noter qu'il n'y a pas de titre I.

Ainsi au titre des matières financières et économiques (titre A) est réservé au seul parlement de Westminster, « la politique économique, fiscale et budgétaire c'est à dire la question et la circulation de la monnaie, les taxes fiscale, le contrôle de l'ensemble des dépenses publiques du Royaume-Uni, le taux de change et la banque d'Angleterre. » Les taxes locales, cependant, ne font pas partie du contrôle du Royaume-Uni. La réserve des dépenses publiques n'affecte donc pas la capacité du parlement écossais à attribuer et répartir ses propres ressources. Cet article préserve également de l'intervention du parlement écossais dans les services monétaires et financiers (à l'exception de la détermination des jours fériés – *bank holidays*).

Stratégiquement, le parlement de Westminster retient son pouvoir sur, l'énergie et les transports et sur les régulations relatives à la télévision et à la radio qui sont réservés à l'exception de certaines fonctions exécutives relatives aux télévisions écossaise et galloise qui sont transférées aux exécutifs écossais et gallois.

La production, la distribution de l'électricité sont réservées. La plupart des aspects du pétrole et du gaz sont réservés en y incluant la propriété et l'exploration, et l'exploitation du pétrole et du gaz. La seule exceptions sont certains devoirs envers l'environnement L'énergie nucléaire et ses installations sont réservées, cependant la aussi sont exceptés des devoirs tenant à l'entretien du matériel, du traitement des déchets radioactifs. La conservation de l'énergie est réservée mais le parlement écossais est spécifiquement autorisé à légiférer, en vue de promouvoir une efficacité d'énergie.

Concernant le transport routier, de nombreux aspects de la régulation du trafic et de la sécurité routière sont réservés incluant le permis de conduire, la formation routière, et l'enregistrement et le permis des véhicules. Les poursuites et les peines des infractions sont aussi réservées. Cependant le parlement écossais pourra légiférer sur la promotion de la sécurité routière par les autorités locales. Les ministres écossais et britanniques ont donc là des pouvoirs concurrents. Le système de prêt public (*Public Lending scheme*) qui fournit le paiement des auteurs dont les livres sont empruntés dans les bibliothèques publiques est réservé.

L'UNION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE. Le droit du travail, le droit de la consommation et le droit commercial sont tous des domaines réservés en vue de maintenir une uniformité du marché britannique dans lequel les consommateurs, les compagnies et les employés opèrent tous sous la même législation.

La seule exception concerne l'établissement de moyenne pour les travailleurs agricoles écossais qui se placent

fois des exceptions. L'énumération très précise de domaines réservés est à lire, nous dit

---

sous le contrôle du *Scottish agricultural Wages Board*. Cela signifie que dans tous les autres matières relatives au paiement des salaires ne sont pas de la compétence législative du parlement. En conséquence, le parlement écossais ne peut voter un minimum salarial écossais. La santé et la sécurité au travail sont réservées mais la sécurité publique est également un domaine dévolu, autorisant ainsi le parlement écossais à légiférer par exemple pour la sécurité des terrains sportifs. La recherche d'emploi et l'aide sont réservés mis à part les devoirs de l'entreprise écossaise des Highlands et des îles pour aider les gens à trouver un emploi. Titre H, Emploi. A noter que les professions d'architecte, de la santé et des auditeurs de justice sont réservées comme la détermination des salaires des juges de la cour de session, des sheriffs, des membres du tribunal foncier écossais cependant le paiement des salaires ne l'est pas. Le paiement sera fait en dehors du *Scottish Consolidated Fund* et ne requerra pas l'approbation auparavant du parlement écossais. C'est une des mesures désignées pour protéger l'indépendance de la justice.

Le titre C, Commerce et industrie, couvre un large domaine de compétences incluant la création, l'opération, la régulation et la dissolution des associations d'entreprises. L'expression « *business association* » couvre les compagnies, les partenariats, les sociétés en construction et d'autres institutions diverses. L'intention était d'assurer un champ de jeu national, britannique pour les affaires. Les charités et d'autres institutions publiques sont des exceptions. Le parlement écossais peut donc créer et réguler les institutions publiques qui sont des associations d'entreprise pour les domaines dévolus comme la santé, l'éducation, le sport, la politique urbaine, et l'environnement - domaines dans lesquels existe déjà des quangos. L'importation et l'exportation sont également réservées en vue d'assurer là aussi un niveau national aux affaires britanniques, mais l'agriculture, la pêche et la nourriture, sont des domaines dévolus. L'insolvabilité, la compétition (excepté pour certaines pratiques dans la profession juridique écossaise), la propriété intellectuelle, la protection du consommateur, les standards des produits (normes), la sécurité sont réservés. La régulation de la pêche en mer en dehors de la zone écossaise est réservée comme les poids et les mesures, les télécommunications et les services postaux.

De manière similaire, la sécurité sociale a été retenue comme un pouvoir réservé en vue de prévenir une situation dans laquelle les différentes parties du Royaume-Uni établiraient des niveaux de bénéfice, en créant des mouvements de population et de tourisme (de la santé) pour gagner les meilleurs bénéfices, avec les implications pour les marchés de l'emploi et pour les dépenses du gouvernement. Ainsi les médicaments, les fournitures médicales et les poisons sont réservés comme l'est la régulation des prix pour les traitements médicaux pour le service national de santé en Ecosse (titre J).

Le titre E, Sécurité sociale couvre les plans de sécurité sociale financés par les dépenses publiques locales ou centrales qui fournissent des bénéfices au individus, comme les bénéfices issus de l'assurance nationale, du fonds social, du logement et de l'impôt municipal. Les exceptions concernent le paiement en cas de circonstances exceptionnelles pour les personnes dans le besoin, les pensions d'invalidité, de personnel, et de guerre sont réservées. Mais le *Scotland Act* contient des dispositions spécifiques pour le paiement des pensions des membres précédents et du personnel du parlement écossais.

L'interruption volontaire de grossesse est ainsi un domaine réservé en vue de prévenir la possibilité de lois différentes en Ecosse et en Angleterre, comme le sont également la transplantation sanguine, l'embryologie, la fécondation in-vitro et la génétique sont des domaines réservés. Le parlement écossais peut cependant légiférer dans tous les autres domaines de santé sexuelle (titre J, Santé et Médecine).

La plupart des aspects de l'égalité des chances sont réservés. L'égalité des chances est défini comme la prévention, l'élimination ou la régulation de discrimination entre les personnes sur la base du sexe ou du statut marital, sur des bases raciales, ou sur des raisons liées à l'handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, le langage, l'origine sociale ou tout autre attribut de la personne incluant les croyances et les opinions comme les croyances religieuses ou les opinions politiques. Seule exception l'encouragement de l'égalité des chances et l'observation des opportunités que réclame le principe et l'imposition de devoirs pour les institutions publiques écossaises en vue de sécuriser ces fonctions et de rencontrer l'obligation de l'égalité des chances.

Cependant des fonctions exécutives sont transférées du secrétaire d'Etat aux ministres écossais dans des domaines concernant les paris, les jeux et les loteries, ainsi que les politiques du travail, de l'énergie, du transport et des affaires culturelles. Enfin les paris, les jeux et les loteries et différents aspects de la classification des films et leur distribution des cassettes vidéos sont également réservés.

L'UNION SECURITAIRE. Principalement les compétences sont du domaine du ministère de l'intérieur, en particulier la drogue. Le parlement a cependant des pouvoirs dans des domaines clés comme l'éducation, la santé, le travail social, et les poursuites criminelles. L'immigration, la nationalité et l'extradition sont réservées bien que certains pouvoirs exécutifs soient transférés du secrétaire d'Etat aux ministres écossais.

La sécurité nationale, les services secrets, l'interception de communication, et le terrorisme sont réservés comme le sont dans le même titre les armes à feu, la protection de l'information, et l'expérimentation scientifique sur les animaux vivants.

Les élections à la Chambre des Communes, au parlement européen et au parlement écossais lui-même sont réservées mais cependant le parlement a tout pouvoir pour légiférer sur dans tous les aspects des élections du gouvernement local à l'exception du droit de vote.

LYNCH, d'un point de vue pratique administratif. La plupart des pouvoirs dans ces domaines sont réservés en vue de maintenir une uniformité du marché britannique ou de l'espace public qui prévient des conflits de frontières.

**160.** En pratique, la souveraineté du parlement est devenue limitée. Comme l'a rappelé le Comité chargé par la Chambre des Communes de réfléchir aux conséquences procédurales de la dévolution, « en votant la législation qui met en place la dévolution, le parlement a été d'accord pour que certains pouvoirs et responsabilités soient transmis aux législatures dévolues<sup>426</sup> ». Autrement dit, il doit accepter ses responsabilités et « ne pas essayer d'interférer dans des domaines qui sont de la responsabilité des législatures dévolues<sup>427</sup> ».

**161.** L'établissement du parlement écossais et de l'assemblée nationale galloise a eu un impact immédiat sur le traitement des questions écossaises et galloises à Westminster. La dévolution a réduit l'étendue du débat et du contrôle des affaires écossaise et galloise à Westminster. La preuve la plus évidente est le déclin du nombre de questions parlementaires posées au *Scotland Office* et au *Wales Office*<sup>428</sup> dès la mise en place de la dévolution<sup>429</sup>.

Cependant, si le temps consacré aux questions a été réduit, passant de 40 minutes à 30, le problème s'est soulevé quant à la nature des questions posées. Les membres du parlement de Westminster sont limités du fait des compétences transférées, qui sont de la compétence des nouvelles institutions et non plus des secrétaires d'Etat. Lors de la première séance de questions au secrétaire d'Etat gallois après la mise en place de la dévolution en juillet 1999, à trois reprises, le *speaker* a averti les ministres de ne pas répondre à des questions sur les domaines dévolus, quand des *blackbenchers* souhaitaient leur poser des questions sur les abattoirs, l'industrie du bœuf et le tourisme au pays de Galles. Le 25 octobre 1999, après le rapport du comité de procédure, une motion basée sur les propositions du comité, a été adoptée par la chambre des communes afin de clarifier cette situation. La motion dispose que :

« Ces questions sujettes toujours à la discrétion du Président, et en addition des règles

<sup>426</sup> *The Procedural consequences of devolution*, (résumé et conclusions), Comité de Procédure des Communes, 4<sup>th</sup> report, 1998-99, HC 185, mai 1999, para. 5

<sup>427</sup> *ibid.* para. 5

<sup>428</sup> En dépit de la réduction considérable dans leurs compétences, les secrétaires d'état territoriaux restent responsables à travers les questions, avec cependant, une réduction du temps accordé. Ainsi les questions écossaises continuent d'être posées toutes les quatre semaines mais ont été réduites à une durée de 30 minutes puis de 15 minutes au lieu de 40 minutes. Il n'y a eu aucun changement pour le temps réservé aux questions galloises (30 minutes).

<sup>429</sup>	1997/1998 18 mois	1998/1999 12 mois	1999/2000 12 mois	2000/2001 5 mois	2001/2002 10 mois
Questions parlementaires posées au <i>Welsh office</i> et <i>Wales Office</i> , 1997-2002					
Orales	370	204	264	79	153
Ecrites	2147	1073	548	183	510
Questions parlementaires posées au <i>Scottish Office</i> et au <i>Scotland Office</i> , 1997-2002					
Orales	492	252	127	70	115
Ecrites	2377	1209	364	189	516

Source : *Parliamentary Online Information System* (POLIS)

d'ordre établies sur la forme et le contenu des questions, ne peuvent pas être posées sur des domaines pour lesquels la responsabilité a été dévolue par législation au parlement écossais et à l'assemblée nationale galloise à moins que la question :

- cherche une information que le gouvernement britannique est autorisé à requérir auprès de l'exécutif dévolu, ou
- se rapporte à des domaines qui :
- sont inclus dans des propositions législatives introduites ou allant être introduites devant le parlement britannique, ou
- sont concernés avec l'opération d'un concordat ou tout autre instrument de liaison entre le gouvernement britannique et l'exécutif dévolu, ou
- les ministres du gouvernement britannique ont pris un intérêt officiel dans, ou
- presse pour une action par les ministres britanniques dans des domaines dans lesquels ils retiennent des pouvoirs administratifs. »

**162.** Phénomène nouveau créé par la dévolution, il existe désormais une hiérarchie des normes législatives, entre celles édictées par le parlement de Westminster, et celles inférieures créées par le parlement écossais et l'assemblée nationale galloise. Autrement dit, le parlement de Westminster partage ses attributions législatives dans les domaines dévolus avec le parlement d'Edimbourg. Dans le cadre de la dévolution exécutive galloise, le parlement de Westminster a du prendre en compte une nouvelle source. A cet effet, si les compétences exécutives du secrétaire d'Etat aux affaires galloises ont été transférées à l'assemblée, celle-ci a eu le pouvoir d'adapter dans les domaines dévolus les lois passées à Westminster, de même elle a eu la possibilité d'influencer la législation à Westminster par des propositions de lois. La répartition entre législation primaire et secondaire s'est faite donc à deux niveaux. Cependant, à chaque niveau finalement ont cohabité deux centres de gravité et donc deux normes de référence, différentes mais liées entre elles par un rapport de subordination « technique ».

## **2. Un équilibre législatif modifié : législation « primaire » et « secondaire »**

Westminster reste protecteur de l'unité du Royaume-Uni, et en tant que tel il a toujours la possibilité de prendre des lois pour l'Ecosse et à fortiori pour le pays de Galles. Aux termes de l'article 28 alinéa 7, la dévolution « n'affecte pas le pouvoir du Parlement du Royaume-Uni pour prendre des lois pour l'Ecosse ». Cependant, dans quelle mesure, et de quelle façon le parlement de Westminster peut-il empiéter sur les domaines dévolus du Parlement et légiférer « à la place » du parlement écossais ?

**163.** L'ancien Premier Ministre écossais, Donald DEWAR, lors des premiers débats au parlement écossais, s'était très clairement prononcé sur la portée qu'il convenait de donner à l'article 28 alinéa 7. Concrètement, il a expliqué que « la règle commune sera que la législation sur des sujets dévolus en Ecosse sera édictée par le parlement écossais. Mais de temps en temps cependant, il peut être approprié pour un acte de Westminster, d'inclure des disposi-

tions dans de tels domaines<sup>430</sup> ». Cela signifie que le parlement écossais exerce pleinement son pouvoir de légiférer dans les domaines dévolus mais qu'il peut être opportun voire nécessaire pour le parlement de Westminster d'intervenir comme co-législateur.

**164.** Le parlement britannique, se superpose alors au parlement écossais et veille à la cohérence de la norme écossaise et à la régulation au niveau de la Grande-Bretagne. La norme périphérique, locale, existe par elle-même mais peut être régulée, dans un souci d'harmonisation par la norme globalisante, entendue britannique qui est la seule norme suprême de référence. Le gouvernement a également précisé l'étendue de la réserve contenue à l'article 28 alinéa 7, lors d'un Mémoire adressé au Comité de Procédure. D'une part il protège les compétences dévolues au parlement écossais en condamnant :

« tout projet de loi émanant d'un membre privé qui chercherait à modifier la loi sur les domaines dévolus en Ecosse ou en Irlande du nord cela restera une question de jugement pour les membres individuels s'ils introduisent une législation sur une question que le parlement a déjà décidé quelle serait dévolue, à moins qu'il soit clair que la proposition a le support de l'institution dévolue concernée. »

D'autre part très clairement, il réaffirme la capacité du parlement de Westminster à prendre des lois pour l'Ecosse en l'assortissant cependant de l'accord du parlement écossais :

« aucune des lois de dévolution n'affecte la capacité de la chambre à passer législation sur un domaine. Pour tous les projets de lois publics, le gouvernement s'attend à ce que des conventions soient adoptées afin que Westminster ne légifère pas dans les domaines dévolus sans le consentement de l'institution dévolue ».

**165.** Le parlement de Westminster ne peut légiférer dans les domaines dévolus écossais sans un accord préalable du parlement écossais. Recommandé dans le rapport du *Consultative Steering Group*<sup>431</sup>, il a été établi dans le *Memorandum of Understanding* que :

« le parlement du Royaume-Uni retient son autorité pour légiférer sur n'importe quel problème, dévolu ou non. C'est au parlement de décider en dernier ressort comment utiliser ce pouvoir. Cependant, le gouvernement britannique procédera en accord avec la convention que le parlement britannique ne légifèrera pas dans les domaines dévolus sans l'accord de la législature dévolue. Les administrations dévolues seront responsables pour rechercher un tel accord<sup>432</sup> ».

Comme le précisent également les notes de conseil de la dévolution<sup>433</sup>, une « politique claire et ferme a été provisoirement établie avec l'exécutif écossais. Un accord final avec l'exécutif

---

<sup>430</sup> Scottish Parliament, Official Report, 9 juin 1999, vol.1, col. 358. Il déclare devant le parlement écossais : « suivant la dévolution, le parlement de Westminster retiendra sa compétence sur tous les domaines. Cela inclura les domaines qui sont de la compétence législative du parlement » et il ajoute « dans un système dévolu, il ne saurait en être autrement ».

<sup>431</sup> « La chambre des Communes ne pourra légiférer sans le consentement de la législature concernée. », rapport du Comité de procédure, para.23, mai 1999.

<sup>432</sup> Memorandum of Understanding, para. 13

<sup>433</sup> Ces notes établissent les arrangements de travail entre le gouvernement du Royaume-Uni et les administrations dévolues, une introduction aux principaux principes concernés dans la gestion des accords de dévolution, les relations bilatérales, la correspondance, les affaires parlementaires, la législation et les concordats. Elles sont disponibles sur le site Internet du Ministre aux affaires constitutionnelles, dernière mise à jour novembre 2005 à <http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/guidance.htm>

n'est pas possible jusqu'à ce qu'un accord collectif du gouvernement du Royaume-Uni ne soit obtenu ». Cet accord devrait permettre au parlement écossais d'examiner l'opportunité de l'intervention de Westminster au niveau local et permettre d'envisager comme le déclare John REID\* un véritable « partenariat entre les deux parlements<sup>434</sup>. »

**166.** En pratique l'intervention du parlement de Westminster pour légiférer dans un domaine dévolu est connue comme la motion SEWEL du nom de Lord SEWEL\*, Ministre du *Scottish Office* qui s'était exprimé à ce sujet, lors du passage du projet de loi écossais à la seconde lecture devant la Chambre des Lords, le 21 juillet 1998<sup>435</sup>. Durant le premier terme du parlement écossais, il y a eu 41 motions SEWEL entre 1999 et 2003<sup>436</sup> et 38 dans la deuxième session entre 2003 et 2007. Le rapport de la Chambre des Lords, relève que l'accord donné par le parlement écossais a été le fait, le plus souvent, par une permission générale (*blanket permission*). Il ne peut pas proposer d'amendements et n'a aucune opportunité pour examiner une nouvelle fois le projet. De plus la coopération est l'affaire des deux exécutifs et non des deux législatures, et en conséquence le partenariat entre les deux parlements n'existe pas réellement.

**167.** Pour le professeur Alan PAGE<sup>437</sup>, le recours à ses motions se justifie du côté britannique par des considérations électorales, l'administration des politiques par les institutions britanniques, l'application du droit international ou européen ou simplement par le fait qu'il n'y a aucune raison que la loi soit différente en Ecosse. Par exemple, la législation sur l'interdiction de la publicité sur le tabac a été introduite par une motion SEWEL pour des raisons techniques et a causé des considérations européennes, bien qu'il y ait eu un projet de loi attendant devant le parlement écossais alors que le Royaume-Uni était mis temporairement en difficulté en raison de l'élection de 2001.

**168.** Du côté écossais, cette législation est attractive pour l'exécutif écossais qui y voit une manière de laisser au gouvernement britannique le soin d'initier des réformes, quelquefois

---

<sup>434</sup> John REID, à l'époque secrétaire d'Etat aux affaires écossaises, *Devolution - A Partnership of Parliaments*.

<sup>435</sup> Lord SEWEL :

« L'article 27 rend évident que la dévolution de la compétence législative au parlement écossais n'affecte pas la capacité de Westminster à légiférer pour l'Ecosse même en relation de domaines dévolus. En effet, comme le paragraphe 4.4 du livre blanc l'a expliqué, nous envisageons qu'il pourrait y avoir des exemples où il sera plus pratique pour la loi sur les domaines dévolus d'être passée par le parlement du Royaume-Uni. Cependant, comme cela est arrivé en Irlande du Nord au début du siècle nous espérons qu'une convention soit établie pour que Westminster ne légifère pas normalement sur des domaines dévolus en Ecosse sans le consentement du parlement écossais. »

HL, Deb., 21 Juillet 1998, col. 791

<sup>436</sup> A noter que le recours à de telles motions est à l'inverse peu courant au niveau de l'Assemblée nord irlandaise (seulement 2). Pour une liste complète des motions SEWEL :

Session 1 : <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Sewel/FirstSession>

Session 2 : <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Sewel/SessionTwo>

<sup>437</sup> Professeur Alan PAGE, *Memorandum*, volume des auditions, p 184-185

impopulaires et éviter également une interruption dans son propre programme législatif<sup>438</sup>. L'exécutif écossais peut souhaiter éviter un débat parlementaire ou public. Enfin, l'utilisation d'une motion SEWEL peut être un moyen d'éviter un risque d'incertitude juridique quant à la validité de la loi écossaise et éviter ainsi des incertitudes quant à la compétence du parlement. La Cour pénale internationale en est un bon exemple. Westminster et Holyrood avaient tous deux produits des projets de lois contenant des dispositions et un vocabulaire similaires mais il y a eu une motion SEWEL parce que la compétence du parlement écossais à légiférer avait été ouverte à interprétation<sup>439</sup>.

**169.** Certaines motions SEWEL ont également été introduites, non pas pour passer outre les prérogatives du parlement écossais, mais bien pour les protéger en notant que le domaine en question pouvait être géré ultérieurement par des lois écossaises. Par exemple, une motion a accompagné les projets contenus dans la loi sur la réforme de la santé, *NHS Reform and Health Care Professions Act*. En effet, les institutions régulatrices des soins de santé existantes sont réservées, mais l'exécutif écossais peut créer une nouvelle institution régulatrice la plaçant sous son contrôle.

**170.** Enfin, les motions SEWEL sont utilisées pour une variété de raisons administratives concernant particulièrement les institutions régulatrices britanniques ou les questions interfrontalières et pour donner les pouvoirs aux ministres écossais dans l'administration des dispositions britanniques.

**171.** Il y a des objections aux motions SEWEL, par exemple qu'elles donnent le contrôle à Westminster de l'intégralité du processus du passage des projets de loi, l'autorisant ainsi à changer la compréhension originale de la question politique à l'intérieur de l'Ecosse. Le rapport des Lords sur les relations inter-gouvernementales avait ainsi recommandé que le parlement écossais soit plus impliqué dans la procédure à Westminster avec la possibilité d'amender le projet et que la coopération s'effectue entre les deux représentants parlementaires<sup>440</sup>. En effet, le recours fréquent à cette législation entraîne une perte de contrôle du parlement écossais sur la législation dans les domaines dévolus. Les motions donnent des pouvoirs aux ministres écossais qui ne sont pas totalement contrôlés par le parlement écossais.

**172. Pour le pays de Galles,** la relation a été différente de 1999 à 2007. Selon le livre blanc, « le parlement continuera à être le principal faiseur de lois pour le pays de Galles.

---

<sup>438</sup> Un exemple est la loi Anti-Terrorism, Crime and Security, 2001, une mesure d'urgence qu'une loi édictée à Holyrood aurait certainement copiée largement. Cela ne signifie pas un abandon de toute discrétion politique, puisque l'Ecosse a opté sur trois questions significatives : des dispositions sur la corruption internationale, des politiques sur la haine raciale, et des pouvoirs de police ont été retirés.

<sup>439</sup> Les pouvoirs d'arrestation sont dévolus tandis que ceux liés à l'extradition sont réservés.

<sup>440</sup> Recommandation 131 : « *While the UK Government may have a view about whether a Bill affects devolved matters or not, and what action should be taken as a result, we recommend that such communication should be between the UK Parliament and Scottish Parliament, not mediated by the executives at each end* ».



L'Assemblée aura besoin d'établir un partenariat proche avec les membres du parlement représentant les circonscriptions galloises. Ils continueront à être impliqués dans l'examen de la nouvelle législation qui s'applique au pays de Galles<sup>441</sup>. » Pendant les deux premiers termes de l'Assemblée, ses pouvoirs législatifs subordonnés et exécutifs proviennent d'actes du parlement de Westminster. Comme le remarque Vernon BOGDANOR<sup>442</sup>, si la dévolution législative implique un *transfert* de pouvoirs, la dévolution exécutive, elle, implique une *division* des pouvoirs. Pour s'exercer, le pouvoir réglementaire de l'assemblée a eu besoin de la matière législative donnée par le parlement de Westminster et donc de son bon vouloir dans la prise en compte des demandes galloises. Pour déterminer le degré d'autonomie dont a bénéficié l'assemblée dans les domaines dévolus entre 1999 et 2007, il faut connaître le degré « d'influence » accordé par le parlement de Westminster pour adopter des lois destinées à être ensuite mises en œuvre plus « spécifiquement » au pays de Galles par l'Assemblée.

**173.** L'assemblée a un intérêt dans le processus législatif à Westminster et en conséquence elle se doit de s'intéresser, de son propre chef, aux projets en préparation à Whitehall ou présentés devant le Parlement qui pourraient affecter les fonctions de l'assemblée elle-même ou qui pourraient avoir des implications pour le pays de Galles.

**174.** Selon les termes du livre blanc, l'assemblée sera capable de « chercher à influencer<sup>443</sup> » le processus. En ce sens le GWA de 1998 dispose que l'assemblée a le pouvoir de « considérer et faire des représentations sur un sujet affectant le pays de Galles<sup>444</sup> ». En 2002, pour le Premier Ministre gallois, Rhodri MORGAN, l'assemblée était dans la même position qu'un département de Whitehall qui pourrait espérer voir achever une ou deux mesures par an : « Nous devons essayer de travailler à ce qui est un raisonnable partage pour nous en termes de législation primaire. Quand il y a 25 projets de lois dans un discours de la reine, devrions nous chercher à en inclure 1 ou 2, ou 1 important et 1 plus petit ?<sup>445</sup> »

**175.** Si le livre blanc déclare : « l'assemblée aura besoin d'établir un partenariat très proche avec les membres du Parlement représentant les circonscriptions galloises<sup>446</sup> », on est loin de

---

<sup>441</sup> Livre blanc, para 3.37

<sup>442</sup> Vernon BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*

<sup>443</sup> Livre blanc, para 3.38

<sup>444</sup> Article 33, GWA 1998

<sup>445</sup> *Assembly record*, 19 Mars 2002. Ce qui peut paraître nécessaire, voire primordial pour les politiques gallois, ne l'est pas forcément pour le parlement britannique, peu au fait des besoins locaux, comme l'a exprimé Rhodri MORGAN, premier Ministre de l'Assemblée à propos de deux propositions de l'Assemblée sur la suppression de l'exigence d'une autorisation pour tenir scrutin le dimanche et la gestion de la terre publique :

« Ce n'est peut-être pas un grand problème, et ce n'est certainement pas un grand problème en Angleterre, et ce ne sera jamais sujet à législation. C'est un plus gros problème pour le pays de Galles. C'est un exemple classique que nous avons besoin des facilités législatives de la Chambre des Communes pour passer un projet sur un problème spécifiquement gallois c'est à dire « pâturer sur nos terres ». Cela ne semble pas arriver en dehors du pays de Galles à un degré tel que les gens considéreraient la législation comme nécessaire. »

*Assembly Record*, 19 Mars 2002.

<sup>446</sup> Livre blanc, para. 3.37

la situation du bureau gallois comme partie du gouvernement central. L'Assemblée n'a, en effet, aucun pouvoir pour amender directement un projet de loi au Parlement, pour intervenir directement, ni d'ailleurs exercer une quelconque « pression » sur le secrétaire d'Etat. De plus, il est bien évident que si un parlementaire gallois dépose un amendement, il le fait en son nom propre et pas en celui de l'assemblée, même s'il défend sa position.

**176.** On pourrait envisager alors le secrétaire d'Etat comme rapportant les propositions de l'assemblée devant le ministère concerné, et cherchant à les faire inclure dans le futur programme législatif. Cependant cette hypothèse reste aléatoire. En effet, le secrétaire d'Etat aux affaires galloises fait encore partie du gouvernement central et siège au sein du cabinet, il est donc obligé de suivre la politique centrale et de la respecter, il ne lui appartient pas de s'opposer aux choix faits. Cependant, il est obligé de consulter l'assemblée sur les futurs projets de lois, c'est-à-dire les projets de loi formant le programme législatif du gouvernement pour la prochaine session parlementaire, mais également sur ceux qui sont introduits par la suite<sup>447</sup>. La consultation initiale doit prendre place « dans des délais raisonnables après le début de la session parlementaire » et pour les projets « rajoutés » lorsque le secrétaire d'Etat l'estime « approprié ». Cependant, la consultation n'a pas besoin d'avoir lieu quand le secrétaire d'Etat considère qu'il y a des « considérations qui la rendent inappropriée. » Il a donc pleine appréciation et toute latitude pour consulter ou non l'assemblée.

**177.** En pratique, à Westminster un premier projet de loi était examiné sur les domaines communs à l'Angleterre et au pays de Galles puis un deuxième projet de loi était examiné à la session suivante pour les domaines relevant uniquement du pays de Galles. Cette pratique n'est selon le rapport des Lords n'est ni « louable, ni sensée<sup>448</sup> ». Elle a amené une confusion au niveau de l'Assemblée nationale galloise qui doit alors examiner deux projets de lois pour déterminer sa marge de manoeuvre.

**178.** Comme le relèvent les Lords, la liaison entre les deux institutions n'est pas structurée et systématique. Elle est, selon leurs propres termes, « presque au hasard, fortement opaque et difficile à mettre en place pour les législateurs de Westminster comme pour les membres de l'Assemblée ». Ils relèvent que peu d'opportunités existent pour permettre à l'Assemblée de faire entendre ses opinions et que si il existe des moyens, ils sont principalement « derrière la scène et seulement disponibles aux Ministres et au gouvernement de l'Assemblée galloise, pas à l'assemblée dans son ensemble. » Ils vont même plus loin, en déclarant que pour eux, les arrangements gallois sont décidés « après coup en étant joints à un processus conduit par les intérêts et les priorités du gouvernement britannique plutôt que par ceux du pays de Galles

---

<sup>447</sup> Article 33, GWA 2006 (anciennement article 31, GWA 1998)

<sup>448</sup> HL Select Committee on the Constitution, Devolution and its inter-institutional relations in UK, para. 122

en général ou de l'Assemblée nationale<sup>449</sup>. »

Cette situation pourrait être tempérée par l'existence de mécanismes effectifs prenant en compte les opinions galloises mais, comme ils le constatent « ni le *Welsh Select Affairs Committee*, ni le *Welsh Grand Committee* au Communes ne jouent un rôle direct dans la considération de la législation affectant les domaines dévolus au pays de Galles ».

Cette situation, pour les Lords, peut cependant être améliorée et le processus législatif plus cohérent. Leurs recommandations prévoient la prise en considération des principes RAWLINGS<sup>450</sup> déjà adoptés par l'Assemblée galloise, que le projet de loi affectant le projet de loi fasse

---

<sup>449</sup> HL Select Committee on the Constitution, Devolution : inter-institutional relations in the UK, para.123

<sup>450</sup> **LES PRINCIPES RAWLINGS.** L'Assemblée Nationale galloise a elle-même adopté une série de principes connus comme les principes « RAWLINGS » permettant de régir l'adaptation des lois centrales et de formaliser la relation existante entre l'Assemblée Nationale Galloise et Westminster. Cependant, le gouvernement s'estime ne pas être lié à ces principes RAWLINGS et apporte sa justification à chacun des principes.

1. L'ASSEMBLEE PLEINEMENT RESPONSABLE DANS LES DOMAINES DEVOLUS. Le premier principe établit que : « L'Assemblée devrait acquérir la totalité ou une partie des nouveaux pouvoirs dans un projet de loi relatif à ses responsabilités existantes ».

Le gouvernement est d'accord avec ce principe en général mais estime qu'il y a des circonstances où ce n'est pas le cas : par exemple, l'assemblée n'établit pas la rémunération et les conditions de travail des professeurs.

2. UNE INTERVENTION BRITANNIQUE LIMITEE. Le deuxième principe dispose que « Les projets de lois devront donner seulement des pouvoirs au ministre britannique qui couvrent le pays de Galles s'il est entendu que la politique concernée doit être conduite sur une base unique anglaise, galloise et britannique ».

Le Gouvernement est d'accord avec ce principe en général mais reconnaît qu'il y a des circonstances où ce n'est pas le cas : par exemple, la responsabilité de l'Assemblée pour la santé publique au pays de Galles ne devrait pas compromettre la gestion efficace d'une épidémie qui a affecté l'Angleterre et le pays de Galles. Le gouvernement fait bien évidemment ici référence à la maladie de la vache folle. Lorsqu'un problème de santé publique est donc rencontré à la fois par l'Angleterre et le pays de Galles, c'est au parlement de Westminster de décider des mesures à tenir.

3. LA REAFFIRMATION DU POUVOIR EXECUTIF DE L'ASSEMBLEE GALLOISE. Le troisième principe établit que « Les projets de lois ne devraient pas conférer des fonctions spécifiquement au secrétaire d'Etat pour le pays de Galles. Là où les fonctions ont besoin d'être exercées séparément au pays de Galles, elles devront être conférées à l'Assemblée ».

Pour le gouvernement c'est une pratique normale de conférer des fonctions à un secrétaire d'Etat à un sens large plutôt qu'à un secrétaire d'Etat particulier. S'il existe un besoin d'exercer différemment au pays de Galles des fonctions non transférées, c'est le devoir du secrétaire d'Etat responsable.

4. LE RESPECT PAR LE GOUVERNEMENT BRITANNIQUE DES MATIERES DEVOLUES A L'ASSEMBLEE GALLOISE. Selon, le quatrième principe adopté : « Un projet de loi ne devra pas réduire les fonctions de l'Assemblée en donnant des fonctions concurrentes à un ministre britannique, en imposant une obligation à l'Assemblée d'agir conjointement ou avec le consentement du gouvernement ou du parlement britannique, ou en gérant des matières qui ont été précédemment le sujet de la législation subordonnée de l'Assemblée ».

Le gouvernement assure que normalement il ne réduira pas les fonctions de l'Assemblée, mais n'accepte pas cependant la mise en place d'une telle obligation. Il fait référence à la Devolution Guidance Note 9 (DGN 9) qui établit qu'un projet de loi n'impose pas une telle obligation.

5. UNE ADAPTATION DES POUVOIRS LEGISLATIFS SUBORDONNES. Le cinquième principe dispose que : « Lorsqu'un projet de loi donne des nouvelles fonctions à l'Assemblée, ce devra être dans des termes assez larges pour permettre à l'Assemblée de développer sa propre flexibilité dans les politiques. Cela peut signifier, lorsque c'est approprié, de donner à l'assemblée « de permettre » des pouvoirs législatifs subordonnés, différents de ceux donnés au Ministre pour l'exercice en Angleterre, et/ou qui procèdent par référence au sujet du domaine du projet de loi ».

Selon le gouvernement, il n'y a pas de règle générale, chaque cas est décidé pour ce qu'il vaut. Cependant, en donnant à l'Assemblée de tels pouvoirs, le Parlement estime devoir être informé de la manière dont le gouvernement de l'Assemblée se propose de les exercer de la même façon qu'il espère la même information du Gouvernement.

6. UNE DEROGATION A LA LEGISLATION PRIMAIRE. Selon le sixième principe : « Il devra être permis pour un projet de loi de donner à l'Assemblée des pouvoirs appelés « Henry VIII » (c'est à dire des pouvoirs pour amender la législation primaire par législation subordonnée, ou l'appliquer de manière différente) pour les objectifs

l'objet dans le Mémoire explicatif d'une section expliquant brièvement en quoi le projet affecte l'Assemblée et ses fonctions, qu'à l'intérieur du Parlement de Westminster, il y ait une amélioration de l'examen de la législation touchant tout ou partie le pays de Galles. L'assemblée a proposé d'associer le comité aux affaires galloises et le Grand Comité gallois au niveau du processus législatif à l'étape de l'examen du Comité. En réponse, le gouvernement a reconnu la nécessité d'une plus grande cohérence et structuration de la législation pour le pays de Galles<sup>451</sup>. Il a intégré une partie des recommandations des Lords, dans la *Devolution Guidance Note 9*<sup>452</sup>.

L'exercice de la dévolution exécutive au pays de Galles a été marqué par un processus de législation galloise compliqué à Westminster. Les propositions législatives sont faites par l'Assemblée mais examinées à Westminster et, en raison d'un emploi du temps législatif serré, les dispositions législatives galloises sont souvent intégrées dans une législation désignée pour d'autres buts et pilotées par des ministres qui savent peu de choses du pays de Galles.

**179.** Pour la commission RICHARD, avoir réussi à fonctionner dans ce dédale est un succès pour l'Assemblée. La commission a relevé que, le plus souvent pour un souci d'efficacité, le pays de Galles avait été désavantagé par les interactions britanniques et galloises. En pratique, les priorités galloises tombaient fréquemment hors de l'examen législatif et les ministres britanniques étaient la plupart du temps insensibles aux affaires galloises. Elle a également insis-

---

définis, le test étant si des pouvoirs particuliers sont justifiés pour l'objectif d'une implantation effective de la politique concernée. Là où de tels pouvoirs sont exercés par un ministre britannique pour l'Angleterre, ils devront être exercés par l'Assemblée pour le pays de Galles ».

Le gouvernement estime que c'est une pratique normale lorsque l'exercice des pouvoirs Henri VIII ne change pas l'intention de la législation primaire. Cependant, il rappelle que la législation secondaire établie par le Secrétaire d'Etat est sujette à un contrôle parlementaire, alors que la législation secondaire établie par l'Assemblée ne l'est pas. Ainsi un jugement a besoin d'être fait afin d'établir quelle latitude le Parlement devrait donner à l'Assemblée pour amender la législation primaire sans contrôle. Pour cette raison, le gouvernement n'accepte pas l'obligation contenue dans la dernière phrase sans la qualification donnée par le Parlement.

7. LA SEULE COMPETENCE DE L'ASSEMBLEE POUR METTRE EN VIGUEUR LES LOIS. Le septième principe rappelle que : « L'Assemblée doit avoir le pouvoir mettre en vigueur tous les projets de lois ou les parties du projets relatifs à ses responsabilités. Là où le Ministre doit avoir des pouvoirs pour l'Angleterre, l'Assemblée devra avoir les mêmes pouvoirs pour le pays de Galles. »

Pour le gouvernement c'est une pratique normale, comme cela est établi dans la DGN 9.

Sources : Assembly review of Procedure Final report, Annex v. Disponible sur

[http://www.wales.gov.uk/servlet/AssemblyReviewOfProcedure?area\\_code=3A66F4FA00092D6600003B3D00000000&document\\_code=3C63D2C8000371D100004D2700000000&module=dynamicpages&month\\_year](http://www.wales.gov.uk/servlet/AssemblyReviewOfProcedure?area_code=3A66F4FA00092D6600003B3D00000000&document_code=3C63D2C8000371D100004D2700000000&module=dynamicpages&month_year)

Et *The Government's Response to the Second Report of the Select Committee on the Constitution*, Session 2002-03, Cm 5780, Mars 2003, para. 22 et *The Government Response to the Fourth Report of the Committee : The Primary Legislative Process as it affects Wales*, HC 989

<sup>451</sup> The Government's Response to the Second Report of the Select Committee on the Constitution, Session 2002-03, Cm 5780, Mars 2003, para. 21 Disponible sur

[http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/pubs/odpm\\_dev\\_609018.pdf](http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/pubs/odpm_dev_609018.pdf)

<sup>452</sup> DGN 9 « Post-Devolution Primary Legislation Affecting Wales ». Il a approuvé la participation du *Welsh Affairs Committee* dans la législation s'appliquant spécifiquement au pays de Galles, comme le *Welsh Grand Committee* comme lieu de débat sur les affaires galloises. De même, il a approuvé la proposition d'une section explicative dans le Mémoire, tout en notant que c'était déjà le cas en pratique. *The Government's Response to the Second Report of the Select Committee on the Constitution*, Session 2002-03, Cm 5780, Mars 2003, para. 23

té sur le fait que si les choses avaient plutôt bien fonctionné jusqu'à présent, il n'y avait pas de garanties qu'elles pourraient continuer ainsi. En effet, beaucoup du succès actuel dépend des bonnes relations de travail entre les gouvernements travaillistes à Westminster et au pays de Galles et plus particulièrement entre Peter HAIN et Rhodri MORGAN. Un gouvernement conservateur au niveau britannique serait moins réceptif à l'Assemblée Nationale et pourrait facilement bloquer l'accès de l'Assemblée Nationale au processus législatif de Westminster. C'est ce qu'avait constaté également la commission de la Chambre des Lords sur la Constitution, dans son rapport « Dévolution : Relations inter-institutionnelles au Royaume-Uni », publié en janvier 2003, en déclarant :

« Les problèmes soulevés par la législation à Westminster nous a amené à nous demander si la forme exécutive que la dévolution a prise au pays de Galles est durable dans le long terme...en dépit des difficultés (évoquées auparavant), c'est la confiance des arrangements gallois sur les administrations à Londres et à Cardiff, mutuellement sympathiques. Nous voyons difficilement comment ces arrangements pourront fonctionner de manière satisfaisante s'il existe des différences politiques majeures entre les deux gouvernements<sup>453</sup>. »

**180.** Avec le nouvel acte gallois, l'Assemblée devrait en théorie dépendre moins du parlement dans l'exercice de ces pouvoirs dévolus. Or la mise en place du nouveau statut oblige le parlement à approuver ce transfert de pouvoirs. Pour élargir ses compétences énumérées dans l'acte, l'Assemblée doit obtenir un ordre de compétence législative étendant son domaine d'action<sup>454</sup> et lui permettant ensuite de passer une « mesure ». Or cet ordre - *legislative competence order* (LCO) – doit être approuvé par l'Assemblée, par le secrétaire d'Etat pour le pays de Galles mais également par les deux chambres du parlement britannique<sup>455</sup>. En prati-

---

<sup>453</sup> « Devolution : inter-institutional relations in the United Kingdom », House of Lords Select Committee on the Constitution, session 2002-03, 2<sup>nd</sup> Report, HL Paper 28, janvier 2003, p. 37-38. La commission a également suggéré certains moyens d'action pour permettre d'améliorer la législation de Westminster affectant l'Assemblée :

- « une plus grande cohérence dans le processus législatif. Les principes adoptés par la révision de procédure de l'Assemblée devraient être utiles pour l'établir
- Le Mémoire explicatif pour n'importe quel projet de loi ayant un effet direct sur le pays de Galles ou affectant des domaines dans lesquels l'Assemblée a des responsabilités pour le pays de Galles, devrait inclure une section (article) établissant brièvement les effets du projet sur l'Assemblée et ses fonctions. Une telle section devrait également expliquer de quelle manière le projet obéit aux principes adoptés par la révision de la procédure de l'Assemblée.
- Des étapes supplémentaires devraient être prises à l'intérieur du Parlement pour améliorer les opportunités de considérer la législation s'appliquant spécifiquement au pays de Galles. Cela pourrait être le cas en faisant un plus grand usage du Welsh Affairs Select Committee, pour faire les consultations nécessaires et au Welsh Grand Committee, pour l'étape du Comité.
- Les membres de l'Assemblée devraient avoir l'opportunité de considérer la législation à Westminster lorsqu'elle affectera l'Assemblée et ses fonctions. Il serait nécessaire de prendre en compte les besoins de travail et d'emplois du temps de Westminster et de l'Assemblée Nationale. Le comité accueille dans cette optique, la nouvelle tendance de publier les projets ».

« Devolution : inter-institutional relations in the United Kingdom », House of Lords Select Committee on the Constitution, session 2002-03, 2<sup>nd</sup> Report, HL Paper 28, janvier 2003, para 124

<sup>454</sup> Schedule 5, GWA 2006

<sup>455</sup> Article 95, GWA 2006.

que, le processus est resté internalisé à Westminster sans consultation de l'Assemblée<sup>456</sup>. Cependant, le comité aux affaires galloises intervient dans la procédure en examinant sa validité et sa légitimité. Le 9 mai 2007, il a publié un rapport sur les ordres de compétence législative. Il s'y prononce en faveur de cette procédure plutôt que par une loi du parlement tout en favorisant un contrôle important par les deux chambres, voire devant le Grand Comité gallois lorsque l'ordre de compétence législative est particulièrement complexe ou d'un intérêt politique<sup>457</sup>.

**181.** Le cas gallois montre bien ce rapport de subordination « formel et matériel » entre le parlement britannique et les institutions dévolues. Westminster décide du calendrier, de la longueur du processus comme il décide d'accorder ou non plus de pouvoir aux institutions. Mais à l'inverse, la dévolution en créant de nouveaux rapports de force, l'a obligé à développer de nouvelles conventions favorisant la coopération avec les institutions. Il subit également les conséquences dans sa propre organisation et doit alors s'adapter. Le parlement du Royaume-Uni se trouve donc face à un problème de réorganisation et de représentation de ces membres. Il doit gérer à l'intérieur de la même assemblée les différents degrés de compétences de ses membres : intégrer dans un parlement auparavant national (et unique) une structure quasi fédéraliste.

---

<sup>456</sup> C'est d'ailleurs une proposition du comité aux affaires gallois d'y remédier. Il propose dans son rapport que l'Assemblée ait la possibilité de présenter les intérêts de l'ordre à l'étape parlementaire. Paragraphe 43, rapport du comité aux affaires galloises de la Chambre des Communes, *Legislative Competence Orders in Council*, mai 2007. Disponible sur : [www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmwelaf/175/175.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmwelaf/175/175.pdf)

<sup>457</sup> En résumé, cinq comités à Westminster et à Cardiff Bay pourraient être concernés : le comité aux affaires galloises - *Welsh Affairs Select Committee* - ou un comité ad hoc de parlementaires, le comité sur la constitution des Lords, le Grand Comité gallois, un comité ad hoc d'examen législatif à l'Assemblée et un des comité de l'Assemblée.



## **B/ Un parlement britannique recomposé**

Si l'Ecosse et le pays de Galles possèdent leurs propres assemblées, elles continuent à être représentées au niveau britannique au sein des deux chambres du parlement de Westminster. La chambre des communes est composée de 529 députés anglais, 59 députés écossais (72 avant l'élection générale de 2005), 18 nord irlandais et 40 gallois participant tous à la création de la norme britannique. Quant à la Chambre des Lords, les pairs écossais et gallois ont 101 membres, nombre inférieur à la totalité des pairs anglais (539) ou à la seule région de Londres (138). La nation anglaise, ne bénéficiant pas d'institution parlementaire propre hormis son propre parlement, est largement représentée au sein de ce parlement.

**182.** Au niveau des parlementaires, la dévolution entraîne en effet « automatiquement » une redéfinition des compétences et du rôle des parlementaires écossais et gallois à Westminster. En effet, leur charge de travail est réduite à la fois dans leurs circonscriptions mais également dans leurs domaines de responsabilités parlementaires. En conséquence de ces compétences transférées et exercées par le nouveau parlement et l'assemblée galloise, il n'y a plus autant de projets de lois écossais et bientôt gallois qui nécessitent l'attention des parlementaires et des comités à Westminster et cette diminution de charge de travail a des conséquences sur leur participation au parlement.

**183.** Si le parlement de Westminster conserve sa composition, il lui faut réaménager le pouvoir en le partageant, en le répartissant à nouveau entre les différentes représentations et ce à des niveaux différents. Car les parlementaires ont désormais des responsabilités différentes pour des parties différentes du Royaume-Uni.

### **1. Une restructuration légère.**

Le Parlement de Westminster n'a pas vu une restructuration radicale suite à la dévolution, plutôt une adaptation légère à la nouvelle situation.

**184.** Il a tout d'abord vu sa représentation écossaise réduite. L'acte écossais de 1998, dans son article 86, prévoyait qu'en cas d'une éventuelle réduction du nombre de députés à Westminster, les circonscriptions écossaises s'aligner sur le nouveau découpage et seraient donc réévaluées, entraînant de fait une diminution du nombre des parlementaires écossais à Edimbourg.

Dans un premier temps, le gouvernement a fait enlever la clause du *Parliamentary Act 1986* imposant une représentation écossaise à Westminster d'au moins 71 députés. Puis, en février 2002, la *Boundary Commission* écossaise a proposé dans un rapport intérimaire<sup>458</sup> une dimi-

---

<sup>458</sup> BOUNDARY COMMISSION FOR SCOTLAND Press Release, *Proposals for Revised Parliamentary Constituency*



nution du nombre des parlementaires écossais à Westminster de 72 à 59. Cette réduction a été calculée en appliquant le quota électoral anglais<sup>459</sup>. En conséquence, le nombre des parlementaires écossais aurait dû lui aussi être réduit et descendre à 102 parlementaires. Cependant, après une consultation sur la taille du Parlement<sup>460</sup>, le Gouvernement a décidé de maintenir le nombre des membres du parlement écossais et donc d'amender le *Scotland Act*. Le *Scottish Parliament (Constituencies) Act* prévoit la suppression de l'article 86 du *Scotland Act*. Il a reçu l'assentiment royal le 22 juillet 2004<sup>461</sup> et s'est appliqué pour les élections générales de mai 2005<sup>462</sup>.

**185.** Contrairement au cas de l'Ecosse où une diminution des représentants à Westminster entraînait une réduction des membres au parlement écossais, l'acte gallois dispose clairement que le ratio : un membre élu selon le *Additional Member System* (AMS) pour deux sièges, doit être maintenu et par conséquent une réduction dans les sièges à Westminster ne conduirait pas automatiquement à une réduction des sièges à l'assemblée. D'autant plus qu'une éventuelle réduction poserait le problème de la capacité et de l'efficacité de l'assemblée, déjà peu élevée avec ses 60 membres (en comparaison des 129 membres du parlement écossais ou des 108 membres de l'assemblée nord irlandaise). Cette possibilité a été écartée par la Commission RICHARD mais également dans l'acte gallois de 2006.

**186.** Toutefois, l'Ecosse et le pays de Galles ont vu une diminution de leur représentation au parlement européen, justifiée par l'élargissement de l'Union européenne, passant ainsi de cinq à quatre députés pour le pays de Galles. Mais ce n'est que le sommet de l'iceberg car la diminution des représentants écossais marque un ajustement formel à leur baisse d'activité. La dévolution a entraîné également un ajustement matériel.

---

*Boundaries in Scotland*, 7 Février 2002.

<sup>459</sup> Le quota électoral moyen d'une circonscription écossaise était autour de 55 000 votants. Il est de 70 135 en Angleterre, source : *The size of the Scottish Parliament*, 25 mars 2002, The Information Centre, 02/34. A noter que si le quota électoral avait été appliqué strictement, le nombre des députés parlementaires aurait dû descendre à 57.

<sup>460</sup> *The Size of the Scottish Parliament : a consultation*, Scottish Office, 18 Décembre 2001. Les résultats, favorisant le maintien du nombre actuel des membres du parlement écossais, sont rendus publics par Helen LIDDELL\*, le 18 décembre 2002 devant la Chambre des Communes, HC, Deb. 18 Décembre 2002, Col. 859-872.

<sup>461</sup> Il est passé en deuxième lecture le 9 Février 2004 par 333 voix pour et 127 voix contre. Seul le parti conservateur s'est opposé en soutenant la réduction du nombre des membres du parlement écossais. Le porte parole « fantôme » pour les affaires constitutionnelles, Alan DUNCAN a ainsi déclaré : « L'Ecosse est déjà surgouvernée. Elle besoin de peu de politiciens .. et il n'y a aucun doute que le Parlement écossais pourrait très bien fonctionner, si ce n'est mieux, avec moins de membres », HC, Deb., 9 Février 2004, Col. Col. 1160.

<sup>462</sup> La *Boundary Commission* doit rendre ses propositions pour le redécoupage des circonscriptions électorales au Secrétaire d'Etat pour l'Ecosse avant décembre 2006 et qui devraient être mises en place après les prochaines élections du Parlement écossais en 2007. Elle a déjà donné une première indication en suggérant la suppression de 13 circonscriptions. Cependant, le Comité des Affaires écossaises dans un rapport publié le 3 février 2004 s'est opposé à la suppression de circonscriptions, recommandant « en vue d'éviter une confusion possible, les limites des circonscriptions en Ecosse pour les élections au parlement du Royaume-Uni et au parlement écossais devraient rester similaires », The Scottish Affairs Committee, *The Coincidence of Parliamentary Boundaries in Scotland and the Consequences of Change*, First Report of the session, 2003-04, HC 77, p.11. En pratique le Comité a proposé que chaque circonscription de Westminster élise deux parlementaires, soit un total de 118 parlementaires écossais et donc seuls 11 membres seraient élus sur une liste nationale.

**187.** Les députés écossais et gallois occupaient traditionnellement deux rôles à Westminster. D'une part à un niveau territorial, ils étaient des parlementaires avec leurs propres projets de lois, leurs comités, leur temps de question et leurs ministres, poursuivant les affaires écossaises dans des domaines de la responsabilité des bureaux écossais et gallois, tels que le gouvernement local, l'éducation, ou la santé. D'autre part à un niveau national, ils étaient des parlementaires britanniques poursuivant des questions britanniques affectant l'Ecosse, le pays de Galles ou le gouvernement d'une manière générale.

Or la dévolution a transformé leur rôle. D'une part, ils deviennent d'une part des parlementaires du « Schedule 5 » chargés de défendre les intérêts écossais et gallois. Autrement dit, ils continuent à être des parlementaires écossais ou gallois en exerçant un contrôle sur le gouvernement britannique, au travers des comités et en questionnant les ministres britanniques aussi bien que les secrétaires d'Etat aux affaires écossaises et galloises.

**188.** Mais ils deviennent d'autre part des parlementaires « britanniques » à travers leur seule participation (en théorie) aux questions britanniques et galloises pour les parlementaires gallois. Peter LYNCH, y voit un rôle plus pointu, la dévolution leur offre une chance de devenir des experts politiques plutôt que des généralistes dans la Chambre, spécialement à travers le système du *Select Committee*.

**189.** Mais il n'y a eu pour l'instant aucune réforme structurelle majeure des comités pour prendre en compte ce nouveau rôle. Il existe deux sortes de comités « territoriaux » au sein de la Chambre des Communes. Il y a les *Select Committee*<sup>463</sup> écossais, gallois et nord irlandais chargés de contrôler le travail des trois secrétaires d'Etat territoriaux. Il existe également des Grands Comités écossais, gallois et nord irlandais (*Standing Committee*), qui se composent de tous les parlementaires écossais, gallois et nord irlandais et qui sont réunis en fonction des besoins lorsqu'un projet de loi s'applique à un des territoires pendant le processus législatif. L'avenir des comités a fait l'objet de l'examen du comité de procédure de la Chambre des Communes chargé de réfléchir aux conséquences procédurales de la dévolution. Son rapport, publié en 1999 défend le maintien du *Select Committee* sur les affaires écossaises et galloises et préconise la suspension des Grand Comités.

**190.** Les *Select Committee* sont organisés selon le Standing Order 152 de la Chambre des Communes. Leur rôle est d'examiner au nom de la Chambre des Communes, les dépenses, l'administration et la politique des ministères écossais et gallois. Bien qu'il n'ait plus aucun rôle pour contrôler l'administration écossaise, le comité a encore un rôle pour contrôler le travail du secrétaire écossais et des départements du gouvernement britannique. Ainsi, le Se-

---

<sup>463</sup> Commission d'enquêtes

*lect Committee* sur les affaires écossaises<sup>464</sup> devient compétent pour examiner l'exercice des pouvoirs réservés du Schedule 5 et leur application en Ecosse et au pays de Galles, comme, par exemple, l'implantation d'une politique de sécurité sociale, les politiques de transport aérien, les services de garde-côte, le pétrole et le gaz, l'énergie nucléaire et la télévision. Il est également chargé de contrôler les relations entre le secrétaire d'Etat territorial et son bureau avec ses correspondants dans les administrations dévolues. C'est en cela qu'il devient un lieu d'expertise.

**191.** Le comité écossais semble avoir confirmé cette direction. Le Comité sur les affaires écossaises en effet a perdu la plupart de ses fonctions, voire l'intégralité. Il a cependant trouvé un nouveau rôle avec la pratique des motions SEWEL. Il a examiné les Conventions SEWEL, l'impact des jeux olympiques de 2012 et les bénéfices potentiels pour l'Ecosse. Il s'est également intéressé au rapport de la commission sur les frontières électorales pour l'Ecosse<sup>465</sup> et a enquêté sur l'augmentation des impôts sur l'industrie du pétrole pour l'année 2005-2006. En 2007, il a étudié le cas spécifique des usines pétrochimiques à Grangemouth et il a lancé en mai une enquête plus large sur la pauvreté en Ecosse. Cette activité parlementaire est inégale, en 2004 il n'avait produit qu'un rapport sur l'énergie en Ecosse<sup>466</sup>.

**192.** Quant au comité gallois, il a été plus productif que le comité écossais depuis la mise en place de la dévolution. Le Comité des Affaires galloises a lui-même expliqué son nouveau rôle, dans son rapport sur « le travail du Comité depuis la dévolution » publié en décembre 2000, un an après la mise en place de la dévolution :

« Nous avons pris une approche flexible de l'interprétation des nouveaux termes de référence. Les fonctions primaires du bureau gallois incluent la promotion des intérêts du pays de Galles dans la formulation politique par le gouvernement britannique, la promotion des politiques du gouvernement britannique au pays de galles, aussi bien que les questions plus techniques tels que les mécanismes de l'établissement de la dévolution et le calcul du budget de l'assemblée nationale<sup>467</sup>. »

Il n'a pas hésité à se pencher sur les conséquences de la dévolution. Il a plus tôt que son homologue écossais, compris son rôle d'expert en publiant notamment un rapport important sur

---

<sup>464</sup> Le comité aux affaires écossaises a été créé en 1979 sous les réformes de John STEVAS.

Il a été mis en place, comme le Grand Committee, comme un substitut à l'échec de la dévolution en 1979. Le *Select Committee* a été établi après l'élection générale de 1979 par les conservateurs dans le but de promouvoir la responsabilité parlementaire écossaise au lieu d'un parlement dévolu. Lorsqu'il a été établi le 31 Octobre 1979, son nom était le « Comité sur les affaires écossaises ». Son nom a changé le 30 Mars 1983. Il a eu brièvement un prédécesseur le « *Select Committee on Scottish Affairs* » établi le 25 février 1969 et tombé en désuétude après la dissolution du parlement en 1970. En outre, des *select committees* pour les affaires écossaises ont été nommés pour les sessions parlementaires de 1970-1971 et 1971-1972. L'existence de ces comités a cessé en Octobre 1972.

Le *Scottish Grand Committee* quant à lui a été réformé deux fois sous les conservateurs et a pu examiner les projets de lois à la deuxième étape de la législation.

<sup>465</sup> Rapport de la Commission ARBUTHNOTT. Commission on Boundary Differences and Voting Systems. *Putting Citizens First: Boundaries, Voting and Representation in Scotland*. 19 janvier 2006.

<sup>466</sup> Meeting Scotland's Future Energy Needs, Scottish Affairs Committee.

<sup>467</sup> *The work of the Committee since Devolution*, Welsh Affairs Committee, HC 81, 21 décembre 2000

le processus de législation primaire au pays de Galles. Mais il a également publié des rapports concernant des questions particulières.

**193.** Les Grands Comités<sup>468</sup> pour l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord ont été créés pour offrir une forme d'expression territoriale à l'intérieur du parlement de Westminster. Lieu de rencontre et de discussion entre les représentants de chaque territoire, les grands comités pouvaient considérer certains domaines référés à celui-ci et engager une discussion, poser des questions aux ministres<sup>469</sup>. Or la mise en place d'une forme autonome d'expression territoriale avec la dévolution a remis en cause leur existence.

Le Comité de procédure de la Chambre des Communes dans son rapport a recommandé leur suspension pendant la période de l'expérimentation de *Westminster Hall*<sup>470</sup>. En effet, même si le comité a reconnu qu'un forum était nécessaire à l'intérieur de Westminster pour débattre des affaires territoriales, le comité a estimé que les *Grands Comités* devraient être vus comme un forum à travers lequel les parlementaires essaieraient de retrouver du pouvoir et de l'influence sur les politiques dévolues. Le gouvernement n'a pas tenu compte de la recommandation et a décidé de maintenir les comités. Cependant, il a cherché à leur attribuer un nouveau rôle comme l'a expliqué Margaret BECKETT\*, alors leader de la Chambre des Communes :

« Ils peuvent, par exemple, être le forum approprié pour un débat sur les allocations globales faites chaque année aux administrations dévolues. Le Grand Comité nord irlandais, par exemple, est sollicité pour examiner la révision compréhensive des dépenses (*Comprehensive Spending Review*), comme lors de son premier meeting lors de la session 1999-2000. Un modèle régulier des réunions pourra être établi pour débattre des domaines réservés. Le gouvernement estime, qu'à la lumière de l'expérience, il y aura un besoin d'ajuster les procédures des grands comités, mais il préférerait ne faire aucun changement à cette étape<sup>471</sup>. »

Les comités restent donc présents mais ils ne représentent pas des institutions significatives dans la discussion des questions affectant les domaines dévolus du Royaume-Uni. De plus, par leur caractère consultatif, ils ne peuvent pas assumer un rôle d'examen multilatéral des relations interinstitutionnelles au sein du Royaume-Uni. En pratique, seul le Grand Comité gallois se réunit régulièrement même si c'est peu souvent<sup>472</sup>. Durant la session 2006/2007, il

---

<sup>468</sup> Le Grand Comité écossais comprend les 59 membres écossais du parlement tandis que le grand comité gallois comprend les 40 parlementaires issus des circonscriptions galloises plus cinq autres membres de la Chambre nommés par le Comité de Sélection. En 1992, les Grands Comités furent réformés sous le gouvernement de John MAJOR.

<sup>469</sup> Les projets de lois affectant un domaine couvert par le comité pouvaient être envoyés devant les comités pour un débat sur le principe de la mesure.

<sup>470</sup> Pendant que le comité de procédure siégeait, la chambre des communes a établi, sur une base expérimentale, une chambre plénière parallèle connue comme Westminster Hall pour accorder plus de temps pour les débats et la discussion des rapports du comité. HC 194, Avril 1999

<sup>471</sup> SELECT COMMITTEE ON PROCEDURE, *Memorandum to the Procedure Committee from the president of the Council ad leader of the House of Commons*, First Report, HC 148, 24, novembre 1998.

<sup>472</sup> **Réunions du Grand Comité Gallois depuis la mise en place de la dévolution**

2006 19 avril

Implications du budget pour le pays de Galles

s'est réuni pour la dernière fois le 13 décembre 2006 afin de discuter du programme législatif du gouvernement sur le pays de Galles. Le grand comité écossais, quant à lui, ne s'est pas réuni depuis le 13 novembre 2003<sup>473</sup>. Ces Grands comités sont surtout un lieu de rencontre, offrant l'opportunité aux parlementaires gallois et écossais d'être ensemble, une sorte de « club » territorial. La perte d'une partie de leurs pouvoirs au profit des nouveaux politiciens locaux a réduit leur temps de travail. Les comités ont cherché à s'orienter vers une plus grande spécialisation. En examinant par exemple régulièrement les implications du programme législatif du gouvernement ou du budget pour le pays de Galles, le grand comité gallois a trouvé un moyen de servir à l'Assemblée nationale galloise.

**194.** Enfin, plus largement, les comités parlementaires se sont anglicisés. En effet, du fait de l'étendue des domaines de compétences transférées aux institutions dévolues, les comités<sup>474</sup> se sont réorganisés et sont composés pour les principaux, uniquement ou très majoritai-

<b>2005</b>	23 juin	Programme législatif du Gouvernement
<b>2004</b>	7 décembre	Programme législatif du Gouvernement
	20 juillet	<i>Draft Transport (Wales) Bill</i>
	6 juillet	Rapport de la Commission RICHARD
	24 mars	Implications du budget pour le pays de Galles
<b>2003</b>	16 décembre	Programme législatif du Gouvernement et dépenses publiques au pays de Galles
	15 juillet	<i>Draft Public Audit (Wales) Bill</i>
	24 juin	Economie au pays de Galles
<b>2002</b>	5 décembre	Rapport sur le pré-budget
	21 novembre	Programme législatif du Gouvernement
	16 juillet	<i>Draft National Health Service (Wales) Bill</i>
	24 avril	Budget
<b>2001</b>	28 novembre	Pre-Budget et ses implications pour le pays de Galles
	3 juillet	Programme législatif du Gouvernement
	12 mars	Pre-Budget et ses implications pour le pays de Galles
	13 février	<i>Building Safer Communities</i>
<b>2000</b>	11 décembre	Programme législatif du Gouvernement
	19 juillet	<i>Comprehensive Spending Review</i>
	20 juin	Exclusion galloise
	16 mai	Economie galloise
	16 mai	Dépense de santé
	4 avril	Budget et ses implications pour le pays de Galles
<b>1999</b>	14 décembre	Programme législatif du Gouvernement

<sup>473</sup> Discussion sur la politique de la pêche. Pour une liste des débats des Grands comités écossais et gallois aux sessions parlementaires :

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmoothstn.htm>

<sup>474</sup> Tableau des comités à Westminster au 15 juillet 2003 / juillet 2006 par représentation régionale :

	Angleterre 2003 / 2006		Ecosse 2003/ 2006		Pays de Galles 2003/2006		Irlande du Nord 2003/2006		TOTAL 2003/2006	
Culture, Media et Sport	7	9	3	1	1	1	0	0	11	11
Défense	9	10	2	2	0	2	0	0	11	14
Education et Formation	11	11	0	0	0	0	0	0	11	11
Environnement, Affaires sanitaires et rurales	15	12	1	0	0	2	1	0	17	14
Transport	9	10	1	0	1	0	0	1	11	11
Affaires extérieures	10	13	0	1	1	0	0	0	11	14
Santé	11	11	0	0	0	0	0	0	11	11
Affaires intérieures	11	14	0	0	0	0	0	0	11	14

rement de parlementaires anglais.

## 2. Une composition quasi fédérale : la Chambre des Lords, chambre des nations-régions

La réforme de la Chambre des Lords, engagée par le gouvernement de Tony BLAIR en 1997 est toujours en cours et donne l'impression d'un travail inachevé. La première étape, le 11 novembre 1999<sup>475</sup>, a aboli la majorité des pairs héréditaires<sup>476</sup>. Une Chambre de transition a vu le jour composée de pairs à vie<sup>477</sup>. Mais la deuxième étape, toujours en cours, vise à arrêter le mode de désignation de cette deuxième chambre qui serait nommée ou/et élue, transformant alors la Seconde Chambre en chambre des nations régions.

**195.** Le livre blanc sur la réforme de la Chambre des Lords, présenté le 20 janvier 1999, envisage la construction d'une nouvelle structure représentative, faisant le lien entre les deux chambres à Westminster et les nouvelles institutions dévolues ou régionales :

« Au temps d'une seconde chambre entièrement réformée peut être mise en place, il y aura des institutions dévolues en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord. Londres aura sa propre autorité directement élue. Le régionalisme anglais sera augmenté, reconnu à travers les Agences de Développement Régional et les chambres régionales. Quelques régions peuvent avoir avancer vers leurs assemblées régionales. La relation de la seconde chambre avec ces institutions aura besoin d'être une partie importante des délibérations de la Commission Royale ; il pourra y avoir un impact marqué à la fois sur les fonctions de la seconde chambre et sur la manière dont les membres sont élus.

La question soulevée est de savoir si la seconde chambre devrait avoir un rôle évident comme la représentante des régions ou des institutions régionales. C'est un rôle très commun pour les secondes chambres. Le sénat français ...

L'utilisation la seconde chambre de cette manière donnerait un rôle distinct de celui de la Chambre des Communes, où les liens locaux continueront à être beaucoup plus immédiats entre le parlementaire et sa circonscription. La seconde chambre pourrait offrir un forum où la diversité trouverait une expression et un dialogue, et où une telle expression pourrait tra-

Développement international	8	8	2	3	1	0	0	0	11	11
Logement, planification, gouvernement local et régions	11	11	0	0	0	0	0	0	11	11
Commerce et Industrie	8	12	2	2	1	0	0	0	11	14
Finance	9	12	2	2	0	0	0	0	11	14
Affaires nord-irlandaises	7	8	1	1	1	0	4	4	13	13
Affaires écossaises	1	2	10	9	0	0	0	0	11	11
Affaires galloises	2	0	0	0	9	11	0	0	11	11
TOTAL	129	143	24	21	15	16	5	5	173	185

<sup>475</sup> *House of Lords Act*, 1999

<sup>476</sup> Les Lords héréditaires sont désormais très minoritaires, moins d'une centaine (92) sur plus de 670. Il reste également 26 pairs spirituels (Archbishops et Bishops : prélats de l'église anglicane) que le gouvernement a proposé de réduire à 16. Une conséquence de la suppression des Lords héréditaires a été la fin de la domination des conservateurs à la Chambre.

Le 2 décembre 1998, le gouvernement a conclu un accord avec le Vicomte CRANBORNE, alors leader de l'opposition conservatrice pour conserver 92 pairs héréditaires (environ 10 %) jusqu'à la deuxième étape de la réforme.

<sup>477</sup> Pairs à vie crée par le *1958 Life Peerages Act*.

vailler au renforcement de l'Union<sup>478</sup>. »

**196.** Le même jour, le gouvernement annonce la mise en place d'une commission royale. Cette commission, nommée le 8 février 1999, sous la présidence de Lord WAKEHAM\* va être chargée de faire des recommandations sur le rôle, les fonctions et la composition de la seconde chambre. Son rapport, *A House for the Future*<sup>479</sup>, publié en janvier 2000 propose une Chambre de 550 membres dont une minorité élue représenterait les nations et les régions. Elle propose trois modèles avec 65, 87 ou 195 membres régionaux élus (représentant 12%, 16% ou 35% de la chambre) pour 12 ou 15 ans.

Le gouvernement publie un livre blanc le 7 novembre 2001, *The House of Lords - Completing the Reform*<sup>480</sup> où il propose que la taille de la Chambre soit arrêtée à 600 membres avec 120 élus pour représenter les nations et les régions. Le Comité sur l'Administration publique de la Chambre des Communes<sup>481</sup> publie son rapport en décembre 2002 et préconise qu'une majorité de 60 % de membres soit élue. Le 13 mai 2002, le gouvernement propose au parlement d'établir un Comité Joint sur la réforme de la Chambre des Lords afin d'établir un consensus<sup>482</sup>. Le 11 décembre 2002, le comité publie son rapport, *House of Lords Reform: First Report*<sup>483</sup> qui propose sept options<sup>484</sup>. Le 4 février 2003<sup>485</sup>, les deux chambres votent séparément

---

<sup>478</sup> CABINET OFFICE, *Modernising Parliament : Reforming the House of Lords*, Janvier 1999, Cm 4183, Paras 8-9, Chapitre 7.

<sup>479</sup> Cm 4534. Les propositions du livre blanc incluent : la suppression des 92 pairs héréditaires restants dans la Chambre après la première phase de la réforme, la création d'une Commission de nomination statutaire responsable devant la Chambre et responsable de la nomination de tous les membres élus de la Chambre, y compris ceux des partis politiques. La Commission de nomination indépendante a pris ses fonctions en avril 2000 pour les nominations des membres non politiques. Cela représente une réduction significative des pouvoirs de patronage du Premier Ministre. La première série de nomination s'est faite en avril 2001.

Le 25 janvier 2005, le Premier Ministre délivre une déclaration écrite à la Chambre des Communes dans laquelle il établit une limite sur son pouvoir de nommer les pairs directement :

« La Commission de nomination de la Chambre des Lords est responsable pour recommander les nominations des membres non affiliés à des partis politiques à la Chambre des Lords. Cependant, je continue de nommer directement à Sa Majesté la Reine, un nombre limité de personnes publiques distinguées en retraite. J'ai décidé que le nombre de nominations couvert sous cet arrangement n'excèdera pas dix dans un parlement. »

HC Hansard, col. 10WS. Selon l'enquête menée par le quotidien « The Times » auprès de la chambre des Lords, M. BLAIR est le Premier ministre qui a nommé le plus de Lords à vie depuis que ce statut a été créé en 1958. Il a ainsi nommé 292 Lords à vie en huit ans et demi (25 des Lords à vie nommés par le Premier ministre travailliste Tony BLAIR depuis son arrivée au pouvoir en 1997 sont des donateurs du Labour, selon « The Times », soit beaucoup plus en proportion que ses deux prédécesseurs conservateurs : Margaret THATCHER a nommé 216 Lords à vie en 11 ans de présence à Downing Street, alors que son successeur John MAJOR en a nommé 171 en sept ans. Grâce à ces nominations, le parti travailliste est désormais et pour la première fois de l'histoire le premier parti aux Lords, même s'il est encore loin de détenir la majorité absolue face au parti conservateur et aux libéraux-démocrates. La chambre des Lords compte 721 membres, dont 210 membres du parti travailliste contre 208 conservateurs et 74 libéraux-démocrates. Les autres Lords sont soit membres d'autres petits partis, soit sans étiquette, soit nommés en tant qu'évêques.

<sup>480</sup> *The House of Lords : Completing the Reform*, 7 Novembre 2001, Cm 5291

<sup>481</sup> House of Commons Public Administration Select Committee, *The Second Chamber: Continuing the Reform*, HC 494, 14 Février 2002. « Nous recommandons que 60 % des membres devraient venir d'une élection. Pour le reste, la moitié (soit 20 % du total) devrait être nommée par les partis politiques, et l'autre moitié (20 % du total) devrait être indépendante, des membres non-alignés. Les deux catégories devraient être nommées par la Commission de nomination », para. 96.

<sup>482</sup> HC Hansard, cols. 516-533; HL Hansard, cols. 12-23

<sup>483</sup> Joint Committee on House of Lords Reform, *House of Lords Reform: First Report – Session 2002-03*, HL 17,

sur les sept options proposées par le Comité joint. Les Lords acceptent le statu quo de la Chambre entièrement nommée, par 335 voix contre 110. Malgré l'appel de Tony BLAIR en faveur du consensus, cette option est rejetée par les parlementaires de la Chambre des Communes par 323 voix contre 245. Toutes les autres options sont également rejetées<sup>486</sup>.

Après le remaniement ministériel de juillet 2003, le nouveau Ministre des Affaires Constitutionnelles, Lord FALCONER\*, devient en charge de la réforme des Lords et va dans un premier temps s'intéresser principalement à la réforme du *Lord Chancellor* en liaison avec la Chambre des Lords, à la suppression des Lords héréditaires et à la création d'une commission statutaire<sup>487</sup>. Le 29 septembre 2004, dans un discours à la conférence du parti travailliste, le Ministre réaffirme la volonté du gouvernement de réformer la composition de la Chambre :

« La seconde Chambre devrait devenir beaucoup plus représentative du peuple qu'elle sert. Elle doit permettre à la voix de l'ensemble de notre nation d'être entendue. Pas juste les Lords de Londres et du Sud-est comme c'est fortement le cas maintenant. Mais de tous les parties et les régions de notre pays. La seconde Chambre doit rassembler les priorités de tout le peuple<sup>488</sup>. »

HC 171, Décembre 2002.

<sup>484</sup> Option 1 : entièrement nommée. Option 2 : entièrement élue. Option 3 : 80 % nommée, 20 % élue. Option 4 : 80 % élue, 20 % nommée. Option 5 : 60 % nommée, 40 % élue. Option 6 : 60 % élue, 40 % nommée. Option 7 : 50 % nommée, 50 % élue.

<sup>485</sup> HC Hansard, cols. 152–243; HL Hansard, cols. 115–138

<sup>486</sup> Tableau récapitulatif des votes des Chambres sur les sept options proposées :

	Option 1	Option 2	Option 3	Option 4	Option 5	Option 6	Option 7
<b>Chambre des Lords</b>							
Pour	335	106	39	93	60	91	84
Contre	110	329	375	338	358	317	322
<b>Chambre des Communes</b>							
Pour	245	272		281		253	
Contre	323	289		284		316	

A noter que la Chambre des Communes a refusé les options 3, 5 et 7 sans vote.

Source : p. 8, House of Lords Library, House of Lords Reform Since 1999: A Chronology. Mise à jour : Juillet 2006, 44 pages

Le 9 Mai 2003, le Comité Joint publie son second rapport, *House of Lords Reform: Second Report* (HL 97, 2002–03) et y reconnaît son échec à établir un consensus. Son président, Jack CUNNINGHAM\*, déclare ainsi :

« En dépit du manque d'une majorité aux Communes pour une option, le Comité Joint espère que l'élan de la réforme peut être regagné. Il existe des vues largement différentes à l'intérieur du Comité sur la meilleure composition d'une seconde Chambre réformée, mais une chose sur laquelle nous sommes tous d'accord est que les choses ne devraient pas être laissées comme elles sont. Dans ce rapport nous recherchons une conduite du Gouvernement et ensuite des deux chambres, pour que nous puissions être confiant que plus de travail sera entrepris par ce comité qui mènera l'action. »

Joint Committee on House of Lords Reform, 'Press Notice No. 6', 9 Mai 2003

<sup>487</sup> Le 18 septembre 2003, le Ministère aux affaires constitutionnelle publie un document de consultation intitulé *Constitutional Reform : Next steps for the House of Lords*, Consultation Paper 14/03, 18 Décembre 2003. Le 22 Avril 2004, le Ministère présente une analyse statistique des réponses de la consultation, *Constitutional reform: next steps for the House of Lords - Summary of responses to consultation*, CPR 14/03.

<sup>488</sup> *Opening up our institutions for the future*, Discours de Lord FALCONER à la conférence du parti travailliste, 29 Septembre 2004. Lors de la présentation du document devant la Chambre des Communes, Robin COOK, précédent *leader* de la Chambre des Communes, s'étonne de la proposition du gouvernement pour une Chambre haute entièrement nommée, alors que cette option a attiré le moins de soutien parmi les parlementaires lors du vote en février 2003 :

« N'est-ce pas le cas que l'option « toute nommée » a reçu le moins de votes dans la Chambre et a eu la plus grosse majorité contre elle ? Je confesse que je suis plutôt confus, donc Le gouvernement pourrait-il me rap-peler pourquoi nous avons consulté la Chambre des Communes si nous avions l'intention de persister avec la



**197.** Pourtant, le 26 janvier 2005, devant la Chambre des Communes, le Premier Ministre exprime ses réserves sur la création d'une Chambre des Lords hybride :

« Il est important que nous ayons un débat sur la future composition de la Chambre des Lords. Ma propre position est que je pense qu'il est très difficile d'avoir une Chambre des Lords hybride partiellement élue, partiellement nommée. C'est pourquoi je ne le favorise pas, mais le continuera et je l'ai exprimé clairement qu'il doit y avoir un vote libre<sup>489</sup>. »

Après les élections de mai 2005 et la victoire du parti travailliste, le gouvernement annonce lors du Discours de la Reine, le 17 mai 2005 qu'il « fera des propositions pour continuer la réforme de la Chambre des Lords<sup>490</sup> ». Le 26 février 2006, le secrétaire d'Etat aux affaires constitutionnelles, déclare dans un entretien à la BBC que le gouvernement tient à essayer et à construire un consensus sur la réforme des Lords et il indique à cette occasion que l'introduction d'un élément élu dans la seconde Chambre peut être acceptable<sup>491</sup>.

Le 5 Mars 2006, Geoff HOON\*, leader de la Chambre des Communes, se prononce contre la création de chambres rivales. Dans un article pour le *Independent on Sunday*, il déclare :

« Il y a eu des suggestions pour une Chambre hybride certains membres seraient nommés et certains élus. Les rapports sur de tels arrangements hybrides ne sont pas encourageants. Les membres du parlement écossais, dont certains sont élus de circonscriptions et d'autres viennent d'une liste de parti, se plaignent sur leur difficulté à réconcilier leurs différents statuts. C'est également la motivation derrière les amendements au projet gallois pour prévenir ce qui échouent dans les élections de circonscription d'être élus sur une liste d'un parti. Avoir des membres élus dans la seconde Chambre, la plupart d'eux probablement des politiciens incapables d'avoir des sièges dans la Chambre des Communes changeront l'entière nature de la législature ? Nous devons seulement regarder les autres nations, telles que l'Italie, pour voir qu'il existe de réels dangers à avoir deux chambres élus rivales à couteaux tirés permanents<sup>492</sup>. »

**198.** Le 17 Mai 2006, la Chambre des Communes accepte la création d'un comité joint chargé d'examiner la relation entre les deux Chambres<sup>493</sup>. Lors d'un discours à la Hansard Society, le 11 juillet 2006, Jack STRAW\*, *leader* des Communes, responsable de la réforme après le remaniement ministériel du 5 mai 2006, appelle à construire un consensus autour d'une Chambre composée de 50 % de membres élus<sup>494</sup> et de 50 % de membres nommés. Il explique :

« La réforme de la seconde Chambre est inextricablement liée au débat sur la réforme du

---

mesure qui a été la moins populaire parmi les membres du Parlement. (...) Nous avons besoin entre maintenant et la préparation de notre manifeste d'identifier une solution qui produit une chambre représentative et ensuite nous y engager dans le manifeste. »

HC Hansard, 18 Septembre 2003, col. 1093

<sup>489</sup> HC Hansard, col. 301

<sup>490</sup> HL Hansard, col. 7

<sup>491</sup> Lord FALCONER, Entretien avec Jon SOPEL, BBC's Politics Show, 26 Février 2006. Disponible sur [http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/politics\\_show/4742484.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/politics_show/4742484.stm)

<sup>492</sup> Independent on Sunday, Lords reform is long overdue - But elections could make us like Italy, 5 Mars 2006.

<sup>493</sup> La motion est acceptée par 416 votes à 20, HC Hansard, 17 May 2006, col. 1070

<sup>494</sup> Patrick WINTOUR, Hereditary peers could remain in Lords until 2050, The Guardian, 4 août 2006. Disponible à [http://politics.guardian.co.uk/labour/story/0,,1837160,00.html#article\\_continue](http://politics.guardian.co.uk/labour/story/0,,1837160,00.html#article_continue) (accédé le 27 août 2006)

Parlement. Beaucoup a été achevé dans les dernières années – l’élection la semaine dernière de Baroness HAYMAN\* comme première *Speaker* est une preuve de cela – mais il y a plus à faire. Je travaillerai avec mes collègues de tous les côtés des deux chambres dans les prochains mois comme part d’un effort intensif pour atteindre un consensus sur comment une chambre haute réformée pourrait avoir l’air. Je pense qu’un consensus est possible et je crois ceci : si nous ne saisissons pas l’opportunité devant nous maintenant, je crains que la réforme soit mise de côté pour les décades à venir. Mon sentiment est que nous devrions être capables de construire un consensus autour de l’idée d’une Chambre qui est à 50 % élue et 50 % nommée, introduite sur une longue période peut-être aussi longue que 12 ou 15 ans. Le changement doit mener à une Chambre qui ne menace la primauté des Communes, mais qui plus représentative de la société où nous vivons aujourd’hui. Le comité joint se réunit actuellement. Il doit rendre son rapport au début du mois de novembre. J’espère que le gouvernement sera ensuite capable de rendre publiques ces propositions de réforme dans le courant de l’année. Maintenir la primauté des Communes est la clé. Mais à ce sujet, il n’y a pas de raison pour que les Lords ne soient pas capables d’augmenter leur pertinence et leur efficacité<sup>495</sup>. »

Enfin, le 7 février 2007 le gouvernement a publié un nouveau livre blanc<sup>496</sup> en proposant cette fois un rôle représentatif formel pour les territoires du Royaume-Uni :

« Une Chambre des Lords réformée devrait être établie pour assurer que la représentation des nations et des régions est profondément ancrée, servant les intérêts de l’ensemble du Royaume-Uni, quelque soit la méthode de composition choisie. Tandis que les membres ne devraient pas représenter les intérêts et les vues d’une circonscription individuelle ou assister les problèmes individuels des constituants comme le font les parlementaires de la Chambres des Communes, leur adhésion devrait être représentative dans son ensemble des vues adoptées à travers les nations et régions du Royaume-Uni<sup>497</sup>. »

L’ancien vice premier ministre libéral démocrate Jim WALLACE avait par exemple suggéré que les Premiers Ministres écossais et gallois obtiennent un siège à la Chambre des Lords<sup>498</sup>. Cette idée a été positivement reçue par Douglas ALEXANDER\*, précédent secrétaire d’Etat pour les affaires écossaises mais elle est rejetée par Alex SALMOND, premier ministre du gouvernement écossais. Si le gouvernement reconnaît et défend l’idée d’une représentation des territoires, leur recrutement reste incertain.

Pour Robert HAZELL, une représentation territoriale d’une Chambre des Lords réformée dans une Grande-Bretagne quasi fédérale permettrait de « neutraliser les forces centrifuges politiques libérées par la dévolution » et d’aider « à donner une forme aux assemblées et aux gouvernements dévolus dans les institutions du centre<sup>499</sup> ». John OSMOND<sup>500</sup>, directeur de l’Institut des affaires galloises, met en garde sur l’importance que la Chambre des Lords ne

<sup>495</sup> *The Future for Parliament*, discours de Jack STRAW à la Hansard Society, 11 Juillet 2006

<sup>496</sup> HM Government, *The House of Lords: Reform*. London: The Stationery Office, Février 2007.

<sup>497</sup> P.28, HM Government, *The House of Lords: Reform*. London: The Stationery Office, Février 2007

<sup>498</sup> Call to give First Minister seat in Lords’, *The Scotsman*, 8 Novembre 2006.

Disponible sur : <http://news.scotsman.com/topics.cfm?tid=346&id=1652072006>

<sup>499</sup> Robert HAZELL, *Reinventing the Constitution : can the State survive ?* CIPFA/ Times lecture, Novembre 1998

<sup>500</sup> John OSMOND, *Reforming the Lords and Changing Britain*, séries ‘Redesigning the State’ Fabian Society, pamphlet 587, août 1998. Il déclare aussi : « si le Royaume-Uni doit développer une constitution écrite, la seconde chambre devrait être le lieu de légitimité pour des structures légales requises de contrôle ».

soit pas seulement représentative des nations et des régions du Royaume-Uni. En effet, les traditions politiques et culturelles britanniques, explique-t-il, rendent nécessaires « son rôle de chambre de révision, qu'elle continue à développer un rôle de gardien constitutionnel des droits de l'homme ». La réforme n'est pas achevée mais si elle va au bout, elle devrait définitivement transformer la Chambre des Lords et offrir une perspective intéressante pour les institutions dévolues.

**199.** Le parlement de Westminster n'est plus « le seul parlement pour tous ». Si la réforme tenant à sa composition n'a pas provoqué pour l'instant de modification majeure, les relations quasi fédérales qu'il entretient notamment avec le parlement écossais ou la gestion régionale du pays de Galles, l'ont obligé à prendre en compte ces différences dans son organisation et dans le processus législatif. En conclusion, il s'opère désormais une distinction nette entre les lois britanniques, celles concernant l'Angleterre et/ou le pays de Galles et celles pouvant concerner la législation écossaise ou irlandaise, en d'autres termes : « quatre parlements en un seul ». Il est alors nécessaire de trouver une cohésion intergouvernementale, équilibrant la structure parlementaire.

## II / ... au profit d'une régulation territoriale centralisée

Si l'unité a longtemps été maintenue grâce à une régulation commune interne au seul gouvernement britannique, la mise en place de la dévolution a externalisé de fait les rapports entre les nations britanniques dans un nouveau système intergouvernemental.

La dévolution n'établit pas une séparation stricte des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement. En effet, il existe plutôt un partage des fonctions entre le gouvernement régional, central et européen. Une politique n'est pas décidée à un seul niveau gouvernemental mais nécessite, au contraire, une coopération et une discussion entre les trois cotés du triangle, pour reprendre l'expression de Peter LYNCH<sup>501</sup>. Cependant, les différents côtés du triangle ne sont pas égaux dans le processus politique. Les décisions prises sur une partie du territoire du Royaume-Uni peuvent, en effet, avoir des conséquences sur les autres. C'est pourquoi, la coordination entre les institutions dévolues et centrales est primordiale pour garantir une certaine unité administrative voire politique britannique.

**200.** En effet, un tel modèle de répartition entre matières dévolues et retenues complexifie l'exercice du pouvoir désormais partagé entre les différents niveaux de compétence. D'un côté, les administrations dévolues entendent bien exercer leur autonomie, mais d'un autre côté, le gouvernement britannique, seul gouvernement souverain, entend bien préserver une unité dans l'administration. Pourtant, les statuts légaux de la dévolution, les actes écossais et gallois de 1998 et l'acte gallois de 2006, n'établissent pas de procédure ou d'institution spéciale chargée de faciliter la coopération ou de résoudre un conflit potentiel<sup>502</sup> entre les nouvelles administrations et l'administration centrale britannique. Aucun des actes ne mentionnent et ne donnent d'indication sur la manière dont les gouvernements, les administrations (et leurs agents) doivent collaborer entre eux. Il faut se reporter aux deux livres blancs « *Scotland's Parliament* » et « *A voice for Wales* » qui indiquent que l'exécutif écossais et l'assemblée galloise auront besoin de développer une compréhension mutuelle avec les départements du Royaume-Uni couvrant l'échange approprié d'information, de notification et de travail en commun<sup>503</sup>. Ces nouveaux rapports ont été pour l'essentiel informels ou pour emprunter

---

<sup>501</sup> LYNCH, Peter. *Scottish Government and Politics: An Introduction*. 2001

<sup>502</sup> Une seule disposition mentionne les conflits entre les administrations lorsqu'elles dépassent leurs compétences et se réfère à l'arbitrage du Judicial Committee of the Privy Council.

<sup>503</sup> Scotland's Parliament, Chapitre 5 et A Voice for Wales, Chapitre 3. D'une manière générale, ils incluent :

- la consultation et la notification en avance sur la législation proposée et sur les initiatives « politiques »
- l'échange d'information et accès à la recherche et au conseil de spécialistes
- le travail conjoint et participation à des groupes de travail et comités
- la confidentialité
- les arrangements financiers, spécialement le rôle du Trésor
- les arrangements en respect de l'Union Européenne (incluant la participation aux réunions de l'union Européenne) et autres sujets internationaux
- la consultation sur la nomination aux institutions publiques et exercice de fonctions relatives à elles

l'expression de Richard CORNES, ils sont pour la plus grande part « infra constitutionnels<sup>504</sup> ».

Ainsi, nous verrons dans un premier temps les mécanismes mis en place par le gouvernement central pour assurer la collaboration **(A)**. Dans un deuxième temps nous nous demanderons si ces mécanismes sont suffisants pour créer une cohésion territoriale **(B)**.

---

• la résolution de désaccord sur des sujets du Concordat

<sup>504</sup> cité par Robert HAZELL, *Constitutional Futures*, Oxford University Press, 1999, p.158

## A/ L'interdépendance gouvernementale

La dévolution crée de fait et par nécessité des relations entre les gouvernements des nouvelles institutions dévolues et le gouvernement central. Deux possibilités sont envisageables pour les relations entre les administrations dévolues et le gouvernement central, d'un côté au travers des bureaux territoriaux des secrétaires d'Etat qui conservent leur participation au Cabinet et d'un autre côté, à travers des arrangements entre les administrations et entre les gouvernements codifiés dans la forme de concordats.

### **1. Les ministères territoriaux**

Depuis la dévolution, les départements ministériels territoriaux font désormais le lien entre les institutions dévolues et le gouvernement central, et leurs secrétaires d'Etat agissent comme avocats territoriaux à la table du Cabinet britannique. Les ministères écossais<sup>505</sup> (*Scotland Office*)<sup>506</sup> et gallois (*Wales Office*)<sup>507</sup>, dans leur forme actuelle, ont été établis suite à la dévolution en 1999 afin de gérer les fonctions gouvernementales ayant trait à l'Ecosse et au pays de Galles.

**201.** Les secrétaires d'Etat sont des agents du gouvernement central, chargés de maintenir un lien de représentativité directe des territoires écossais et gallois dans le gouvernement central. Mais les secrétaires d'Etat gallois et écossais ont perdu la plupart de leurs responsabilités dans les programmes du gouvernement. La nature de leur rôle a changé considérablement depuis la dévolution. Les secrétaires écossais<sup>508</sup> et gallois<sup>509</sup> sont devenus gardiens et obser-

---

<sup>505</sup> Leur nom a changé avec la dévolution. Ils se nommaient avant 1999, le *Scottish Office* et le *Welsh Office*.

<sup>506</sup> Le *Scotland Office* emploie un peu moins de 50 personnes. 28 dont 6 au bureau du Lord Avocat sont basées à Londres.

<sup>507</sup> Le *Wales Office* se compose de 48 personnes. Les ministres du *Wales Office* siègent dans 24 comités de cabinet et 4 JMC. Ils sont responsables pour présenter la législation primaire pour le pays de Galles devant le parlement, incluant les clauses galloises dans les projets de lois anglais et gallois. Comme la législation primaire est toujours édictée à Westminster, le *Wales Office* a la tâche de liaison entre le département britannique d'un côté et de l'autre l'Assemblée nationale.

<sup>508</sup> Selon l'acte écossais, le secrétaire d'Etat et le *Scotland Office* ont cinq fonctions :

- représenter les intérêts écossais à l'intérieur du gouvernement britannique dans les domaines qui sont réservés au parlement du Royaume-Uni sous les termes du Scotland Act 1998.
- promouvoir l'accord de la dévolution en encourageant la coopération entre Edimbourg et Londres aux niveaux exécutifs et législatifs
- être responsable du paiement du *block Grant* de Westminster au parlement écossais à travers les capitaux du *Scottish Consolidated Fund*
- conduire certaines fonctions réservées au secrétaire d'Etat pour l'Ecosse sous l'acte écossais, comme la conduite des élections
- s'assurer que les actes du parlement écossais n'affectent pas les pouvoirs réservés de Westminster ni qu'ils sont incompatibles avec les obligations internationales du Royaume-Uni.

<sup>509</sup> Le rôle du *Wales Office* est de « soutenir le secrétaire d'Etat dans son rôle de représentant du pays de Galles dans le gouvernement du Royaume-Uni, représentant le gouvernement britannique au pays de Galles, et s'assurer du travail en douceur de l'accord de dévolution pour le pays de Galles. » *Wales Office*, Cm 5121, mai 2003, p.6. Le *Wales Office* a pour tâche de :

- maintenir des relations de travail effectives avec l'Assemblée et s'assurer que l'accord de la dévolution continue à opérer équitablement dans les meilleurs intérêts du pays de Galles

vateurs du processus, voire régulateurs. Selon le Comité sur la Constitution de la Chambre des Lords, l'importance de ce rôle s'explique par le fait qu'ils sont membres du parti majoritaire à Westminster mais également parce qu'ils ont fait partie du parti dominant dans les administrations dévolues. Ils partageaient « un agenda commun, une compréhension commune quant aux valeurs et aux problèmes qu'ils ont essayé d'aborder<sup>510</sup> ».

**202.** Une des questions est de savoir comment de tels liens fonctionneront en effet si les administrations sont de bords politiques différents ? Il n'existe en effet aucun lien de responsabilité direct entre les secrétaires d'Etat et le Parlement. Les institutions dévolues ont cependant l'obligation d'informer le secrétaire d'Etat de tout projet législatif, et le secrétaire d'Etat participe de droit aux sessions des assemblées.

Pendant les deux premières termes de l'Assemblée galloise, le secrétaire d'Etat aux affaires galloises<sup>511</sup>, à l'inverse de ses confrères écossais et nord irlandais plus lésés, a continué à jouer un rôle important dans la politique galloise et britannique, du fait du pouvoir législatif qui reste à Westminster et donc pour le même coup à Whitehall, dont il est membre à part entière. Il a continué à participer pleinement à la formulation de la politique du gouvernement et à représenter le pays de Galles au cabinet et dans les comités du cabinet. Même après le nouvel acte gallois, il siège dans les comités de la Chambre des Communes lorsque les intérêts du pays de Galles seront en jeu<sup>512</sup>.

Les secrétaires d'Etat ont une fonction importante de liaison. Il sont chargés de faciliter le travail entre l'assemblée, le parlement et les ministères britanniques, tout en continuant de défendre les intérêts du pays de Galles et de l'Ecosse au sein du Cabinet<sup>513</sup>. Comme l'a clairement exprimé Paul MURPHY<sup>514</sup>, ancien secrétaire d'Etat gallois :

- 
- s'assurer que les intérêts du pays de Galles sont entièrement pris en compte dans la législation primaire qui affecte les responsabilités de l'Assemblée
  - promouvoir les intérêts gallois dans des fonctions retenues par le gouvernement du Royaume-Uni
  - promouvoir une communication effective et une coordination de la politique dans des domaines qui chevauchent la frontière entre les fonctions transférées et retenues
  - garder sous contrôle l'opération de politique de financement des administrations dévolues.

<sup>510</sup> Témoignage donné par Rt Hon. John PRESCOTT, MP, 27 février 2002, Q. 63

<sup>511</sup> A noter que l'acte de 1998 ne contient qu'une seule référence explicite à un Secrétaire d'Etat pour le pays de Galles, en liaison avec les procédures de l'assemblée et l'accès aux documents de l'assemblée, article 76, GWA.

• On peut faire la même remarque à propos de l'acte de 2006 qui mentionne le secrétaire d'Etat dans l'article 32 intitulé « Participation par les ministres britanniques ». Ainsi, on peut envisager qu'il soit remplacé par le *Home Secretary* (ministre de l'intérieur) ou le secrétaire d'état aux affaires constitutionnelles.

<sup>512</sup> para 3.34, Livre blanc, *A voice for Wales*, Cm 3718, Juillet 1997

<sup>513</sup> Livre blanc para 1.17, 3.34, 3.35 et NAAG, Consultation Paper, para. 2.5 à 2.7.

<sup>514</sup> Dans une réponse parlementaire le 1<sup>er</sup> juillet 1999, l'ancien secrétaire d'Etat pour le pays de Galles, Alun MICHAEL avait également défini ses fonctions comme étant :

- Fonctions relatives à sa participation au gouvernement britannique
- Responsabilité de s'assurer que les intérêts du pays de Galles ont pleinement considérés dans les travaux du gouvernement.
- Responsabilité de piloter la législation primaire relative au pays de Galles au sein du Parlement.
- Fonction relatives au fait que la Chambre votera l'évaluation principale au secrétaire d'Etat pour le pays de Galles, qui accordera une subvention à l'Assemblée après déduction des coûts de fonctionnement de son propre

« sur la question de représenter les opinions de l'Assemblée, ce n'est pas mon travail. Je présente les opinions de l'Assemblée, ce qui est assez différent. La représentation de leurs opinions est le travail de Rhodri MORGAN et du gouvernement de l'Assemblée, lui même, pas la mienne<sup>515</sup>. »

**203.** Son rôle explique-t-il n'est pas « simplement une présentation des opinions de l'Assemblée mais des opinions du pays de Galles<sup>516</sup> ». Il y a là cependant une anomalie car, parler pour le pays de Galles ne veut pas dire nécessairement parler pour l'assemblée, ce qui semble contradictoire avec la volonté de faire d'assemblée la seule voix légitime et démocratique du pays de Galles. En effet, le secrétaire d'Etat n'est aucunement tenu de suivre l'opinion, ni les orientations de l'assemblée. De plus il n'est pas clairement responsable devant l'assemblée, bien qu'il puisse décider de s'expliquer sur sa position lors des sessions plénières où il siège de plein droit<sup>517</sup>, ce qui le rend pour le moins « intouchable ». Ainsi il n'est aucunement obligé de défendre les vues de l'assemblée, en tant que membre du gouvernement central, d'autant plus si il provient d'une majorité différente.

**204.** Après le remaniement ministériel du 12 juin 2003, un nouveau secrétaire d'Etat aux affaires constitutionnelles a été créé marquant la première étape vers un ministère territorial commun. Le Bureau du pays de Galles et le Bureau de l'Ecosse y sont intégrés. Comme l'a justifié Tony BLAIR : « Les administrations ont été installées avec succès, et il n'est pas nécessaire plus longtemps d'avoir des ministres de Cabinet à temps plein et de département indépendants pour conduire les affaires écossaises et galloises restant au parlement et au gouvernement du Royaume-Uni<sup>518</sup>. » Cette responsabilité a été transférée au nouveau Ministre de la Justice créé le 9 mai 2007.

Les secrétaires d'Etat écossais et gallois n'ont pas disparu mais ont été intégrés en une double compétence au Ministre des Transports pour l'Ecosse et au porte parole de la chambre des Communes pour le pays de Galles et désormais intégrés à un Ministère commun. Depuis le remaniement ministériel à l'issue de la victoire aux élections de 2005, les trois postes de cabinet territoriaux sont désormais tous à « temps partiel ». La tendance vers un ministère commun semble alors se confirmer. Alistair DARLING\* a continué d'être en charge à la fois du bureau écossais et du Ministère du Transport. Il a été remplacé dans ses fonctions par Douglas ALEXANDER en mai 2006. Peter HAIN est secrétaire d'Etat pour le pays de Galles depuis le 24 octobre 2002 mais il occupe également depuis 2005, les fonctions de secrétaire d'Etat pour

---

bureau.

- Responsabilité de consulter l'Assemblée sur le programme législatif du Gouvernement
- Responsabilité de s'assurer que les arrangements pour la coopération entre l'Assemblée et le gouvernement britannique fonctionnent effectivement.

<sup>515</sup> Témoignage apporté par Paul MURPHY, MP, 10 avril 2002, Q. 164

<sup>516</sup> Témoignage apporté par Paul MURPHY, MP, 10 avril 2002, Q. 175

<sup>517</sup> Article 76, GWA 1998, nouvel article 32, GWA 2006.

<sup>518</sup> Downing Street Press Release, 12 Juin 2003



l'Irlande du Nord. Après le remplacement de Gordon BROWN au poste de premier ministre, son remaniement ministériel du 28 juin 2007 a vu Des BROWNE\* obtenir le poste de secrétaire d'Etat pour l'Ecosse conjointement avec celui de la défense. Quant au pays de Galles, Peter HAIN conserve le poste de secrétaire d'Etat en le cumulant avec le ministère du travail et des retraites. Mais la continuité là aussi l'a emporté sur le changement.

**205.** Les fonctionnaires des deux départements écossais et gallois continuent de résider dans la *Dover House* pour l'Ecosse et la *Gwydyr House* pour le pays de Galles. Ils continuent à faire leur rapport directement à leurs secrétaires d'Etat. Le *Scotland* et le *Welsh Office* continuent à publier leur propres rapports annuels et à avoir leur propres objectifs ministériels séparés. Les secrétaires d'Etat écossais et gallois répondent devant les chambres aux questions parlementaires écrites et orales de la même façon qu'avant. Les secrétaires d'Etat gardent donc leur responsabilité directe devant le Parlement de Westminster. Au niveau de la participation aux comités ministériels, avant le remaniement ministériel, les ministres écossais et gallois siégeaient respectivement dans 22 et 25 comités. Aujourd'hui, ils siègent dans 31 comités pour l'Ecosse et 28 pour le pays de Galles<sup>519</sup>.

**206.** Il existe désormais un double rôle pour les nouveaux secrétaires d'Etat pour l'Ecosse et le pays de Galles qui soulève la question de la diminution de l'influence galloise et écossaise auprès des institutions gouvernementales centrales. Ainsi Peter HAIN, secrétaire d'Etat pour les pays de Galles est aussi secrétaire d'Etat pour le travail et les retraites tandis que Des BROWNE\* est à la fois secrétaire d'Etat pour l'Ecosse et pour la défense. Ainsi, pour Peter HAIN, ce cumul de postes n'implique pas un changement matériel ou substantiel ni une quelconque diminution de l'influence galloise à Westminster<sup>520</sup>. Il avait eu l'occasion de se prononcer sur ce cumul de responsabilité lorsqu'il partageait la fonction de secrétaire d'Etat pour le pays de Galles avec celle de *leader* de la chambre des communes. Pour lui, son poste de *leader* de la Chambre des Communes et la présidence du comité ministériel législatif lui permettait de « surveiller de près la place du pays de Galles dans la liste des priorités<sup>521</sup>. » De même, il n'a pas l'intention de changer la structure du *Wales Office* en la diminuant. A l'inverse, Alistair DARLING, lorsqu'il était secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, avait eu une position différente concernant son rôle en tant que ministre écossais. Il a annoncé son intention de revoir la taille, la structure et le rôle du *Scotland Office*. Dans cette perspective, il avait par exemple transféré la responsabilité de *Friends of Scotland*, chargé de promouvoir les intérêts

---

<sup>519</sup> Mais cette augmentation du nombre est à tempérer car elle s'explique notamment par le cumul de postes avec d'autres fonctions ministérielles.

<sup>520</sup> Audition de Peter HAIN devant le *Welsh Affairs Select Committee*, 25 juin 2003

<sup>521</sup> Audition de Peter HAIN devant le *Welsh Affairs Select Committee*, 25 juin 2003

de l'Ecosse à l'étranger<sup>522</sup>, à l'exécutif écossais.

**207.** Si le pays de Galles trouve un défenseur et finalement un intérêt dans ce remaniement pour la prise en compte de ses intérêts législatifs, l'Ecosse a pu sembler au contraire perdante dans la « première » double attribution d'un domaine, le transport, qui n'intéressait pas l'Ecosse, les transports étant une matière dévolue au parlement écossais. Ces changements, pour Tony BLAIR, représentent des « actes essentiels de modernisation constitutionnelle<sup>523</sup> » mais pourtant ils ne semblent pas faire de différences fondamentales, les structures restant inchangées. Aujourd'hui, avec l'application de l'acte gallois de 2006, la différence majeure ne tient pas au partage de responsabilités mais plutôt à l'approche différente qu'adopteront, ou non, Peter HAIN et Des BROWNE<sup>524</sup>.

## **2. A la recherche d'une coopération formalisée : les concordats**

Les concordats<sup>525</sup> sont des arrangements « fixés » sur une base non statutaire et contenus dans des accords « sans obligation légale », comme le définit le paragraphe 2 du *Memorandum of Understanding*, c'est : « une déclaration d'intention politique, qui ne devra pas être interprétée comme un accord liant les parties. Elle ne crée pas d'obligations juridiques entre les parties, c'est un engagement sur l'honneur seulement. »

Les concordats peuvent être interprétés comme des mécanismes politiques liant les administrations dévolues à l'intérieur des structures du gouvernement du Royaume-Uni. Les Concordats sont passés en accord avec les ministères, l'Assemblée (avant l'acte de 2006 et le gouvernement de l'Assemblée galloise après 2007) et le gouvernement écossais et signés habituellement par les *Senior Officials*. Les quatre principaux concordats ont été publiés et réunis dans le *Memorandum of Understanding* : coordination des questions politiques européennes ; assistance financière à l'industrie, relations internationales et statistiques. Ainsi bien que les concordats ne soient pas par définition des documents constitutionnels, il est indiscutable qu'ils occupent une position de pivot avec les actes de dévolution.

**208.** Les concordats ne sont pas édictés pour créer des obligations juridiques ou des restrictions, mais agissent pour établir les règles de base pour la coopération administrative et l'échange d'information. En effet, comme le mentionne le *Memorandum of Understanding*<sup>526</sup> : « les concordats n'ont pas l'intention de lier juridiquement, mais de servir

---

<sup>522</sup> Audition de Alistair DARLING devant le *Scottish Affairs Select Committee*, 17 juin 2003

<sup>523</sup> Déclaration de Tony BLAIR devant la Chambre des Communes, 18 Juin 2003

<sup>524</sup> Des BROWNE a déclaré au quotidien écossais, *The Scotsman*, que l'accord de dévolution actuel est pratique et assez flexible et qu'il n'a pas besoin d'être changé.

Source : Hamish MACDONELL, *Holyrood needs no new powers, insists Scottish Secretary*, *The Scotsman*, 20 août 2007. Disponible sur <http://news.scotsman.com/index.cfm?id=1315892007>

<sup>525</sup> Le terme est apparu pour la première fois dans le livre blanc gallois (par 3.40 et 2.24) tandis que le livre blanc écossais se réfère uniquement à une compréhension mutuelle (para 4.12-14)

*ding*<sup>526</sup>: « les concordats n'ont pas l'intention de lier juridiquement, mais de servir comme document de travail<sup>527</sup> ». Ils représentent en quelque sorte des codes de conduite volontaires pour guider le travail au jour le jour des officiels dans les administrations respectives et ils peuvent être renégociés avec la pratique.

Comme l'a indiqué Ron DAVIES, ancien secrétaire d'Etat pour le pays de Galles, durant le débat à l'assemblée sur le *Memorandum of Understanding*, le 7 Octobre 1999 :

« Les concordats représentent une réponse pratique à des problèmes immédiats qui ont émergé lorsque la dévolution a été traduite d'une aspiration politique à une réalité constitutionnelle. Ils sont essentiellement un moyen pour s'assurer que le processus du gouvernement, la façon dont le pays de Galles est gouverné à un niveau officiel, aussi bien qu'au niveau politique pourront avoir lieu sans être gênés par le changement constitutionnel que nous connaissons<sup>528</sup>. »

**209.** Les concordats sont donc des documents a priori neutres dont le but est de permettre une transition en douceur du processus politique britannique d'un système invoquant une entité administrative vers un système à plusieurs niveaux et à plusieurs participants.

En tant qu'instruments politiques, les concordats doivent permettre de faire face à deux types d'externalisation du pouvoir politique qui existent dans les systèmes à plusieurs niveaux : le chevauchement politique et la contagion politique.

**210.** Le chevauchement politique se produit quand les deux niveaux ont chacun compétence sur une politique spécifique, c'est-à-dire qu'ils ont des pouvoirs concurrents. La dévolution a créé deux situations possibles pour une telle concurrence.

Premièrement quand les propositions législatives considérées par les administrations dévolues entrent en conflit avec la législation britannique.

Deuxièmement quand les propositions législatives envisagées par le gouvernement britannique entrent en conflit avec la législation des administrations dévolues, ou à l'inverse des propositions législatives avec les domaines dévolus.

Cette situation de concurrence semble inévitable dans le modèle de dévolution britannique et représente une source potentielle de conflit entre le gouvernement britannique et les administrations dévolues. L'exemple le plus frappant concerne la politique européenne. Bien que celle-ci soit un domaine réservé, la dévolution a transféré une compétence législative au parlement écossais (et une autorité administrative à l'assemblée galloise) sur des domaines qui ont une dimension européenne importante comme l'agriculture, la pêche, l'environnement, le transport et les politiques régionales. Ce chevauchement des responsabilités peut ainsi devenir

---

<sup>526</sup> *Memorandum of Understanding & supplementary agreements*, Cm 4806, Juillet 2000, para 2-3

<sup>527</sup> Cette indication est répétée en tête de chacun des concordats, tel que le concordat de coordination des questions politiques européennes qui dispose : « ce concordat n'a pas l'intention de constituer une obligation contractuelle juridique ou de créer des droits ou des obligations qui sont obligatoire légalement. Il tend à lier pour l'honneur seulement », *Memorandum of Understanding*, para B1.2

<sup>528</sup> Record of proceedings, Welsh Assembly, 7 Octobre 1999

problématique si la position adoptée par le gouvernement britannique diffère de la position de l'administration dévolue sur cette question. Pour cette raison, les livres blancs de 1997 incluent un engagement du gouvernement britannique de travailler avec les administrations dévolues à chaque étape du processus politique<sup>529</sup> chargée des affaires européennes<sup>530</sup>. Les concordats représentent également des mécanismes permettant la coopération et la coordination entre les différents niveaux dans la concertation, sinon la coopération.

**211.** Les concordats devraient également permettre de résoudre les cas de « contagion » politique, c'est-à-dire que la politique adoptée ou proposée par une administration dévolue a un impact ou menace les choix politiques d'une autre administration dévolue ou de l'administration centrale. Cette préoccupation est exprimée par exemple dans le concordat entre l'exécutif écossais et le gouvernement britannique sur la santé et les soins. Il n'y a en effet pas de structure politique centrale qui organise la forme et l'évolution du service de santé national. La responsabilité pour la santé en Écosse a toujours été séparée du reste des autres territoires longtemps avant la création du parlement écossais (il y a quatre différentes NHS). Le concordat passé entre le ministère de la santé et l'exécutif écossais s'intéresse aux questions de procédures telles que les protocoles d'accord et la résolution de conflit. Le concordat a été conclu non pas pour assurer une similarité sur une base britannique mais plutôt parce que :

« La création des administrations dévolues autorise une plus grande divergence dans la décision politique pour répondre aux besoins locaux et aux priorités. Sans une coopération étroite entre les quatre administrations britanniques, il y a un risque que des développements dans une administration pourraient par inadvertance contraindre ou mettre une pression sur la politique ou les finances des autres administrations<sup>531</sup>. »

**212.** La nature asymétrique de la dévolution nous suggère que cette contagion politique est celle qui pourrait arriver le plus souvent, ce qui s'est confirmé en pratique avec des choix politiques mis en place en Écosse, et ayant des impacts sur le gouvernement central. En conséquence, il appartient aux concordats au travers des procédures et des arrangements qu'ils établissent de prévenir une situation de crise. Les concordats jouent donc un rôle politique crucial dans le modèle de dévolution britannique. Les difficultés dans leur application sont supposées se régler au niveau officiel ou politique.

**213.** Comme nous l'avons déjà dit, les concordats ne sont pas des contrats juridiques. Ils ne créent donc pas d'obligations juridiques pour les administrations. Ce sont des accords volon-

---

<sup>529</sup> Formulation de la politique, négociation, implantation, et application

<sup>530</sup> *Scotland's Parliament*, chapitre 5

<sup>531</sup> *Concordat on Health and Social Care : UK Department of Health and the Scottish Executive*, para 1. Disponible sur

[http://www.dh.gov.uk/PublicationsAndStatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/PublicationsPolicyAndGuidanceArticle/fs/en?CONTENT\\_ID=4127945&chk=n10iEj](http://www.dh.gov.uk/PublicationsAndStatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/PublicationsPolicyAndGuidanceArticle/fs/en?CONTENT_ID=4127945&chk=n10iEj)

taires entre les administrations qui codifient des principes de bon sens et de bonne conduite dans le contexte de la dévolution. Les difficultés dans leur application sont supposées se régler au niveau officiel ou politique. Cependant, Henry MCLEISH, alors Ministre Junior, a envisagé un recours judiciaire : « Par exemple, si l'exécutif écossais ne suit pas la procédure de consultation établie dans un concordat, il pourrait être contesté judiciairement sur la base que le concordat avait crée une attente légitime que la procédure devrait être suivie<sup>532</sup>. »

**214.** Il est ainsi étonnant de constater que le recours au pouvoir judiciaire est envisagé pour le contrôle de la bonne mise en place du concordat, et pas le recours parlementaire. Le gouvernement a dès le départ montré son intention de laisser la régulation des accords intergouvernementaux hors de la portée du parlement. Ainsi, il n'y a pas eu de projets pour soumettre les concordats à une approbation parlementaire, ni à Whitehall, Edimbourg ou Cardiff. Et le gouvernement a également résisté aux essais du Parlement pendant le passage du *Scotland Act* et du *GWA Act*<sup>533</sup>, qui souhaitait voir se mettre en place une base juridique pour les concordats.

**215.** Donald DEWAR définissait les concordats comme des « plans de route pour les bureaucrates<sup>534</sup> ». Présentés de cette manière, les concordats paraissent être des accords permettant la transition pour le système britannique. Mais pour atteindre ce but, les concordats devront d'une part être interprétés et appliqués par ceux pour qui ils sont adressés, autrement dit les officiels dans les différentes administrations. Ainsi, comme toutes les institutions, les départements britanniques devront assimiler et respecter les nouvelles administrations, autrement dit jouer le jeu des relations intergouvernementales. Les concordats et les arrangements qu'ils mettent en place doivent permettre un dialogue entre des partenaires égaux et ne doivent pas en théorie être un moyen déguisé pour le gouvernement britannique de reproduire sa politique.

---

<sup>532</sup> HC Deb. 12 Mai 1998 vol.312 c.193

<sup>533</sup> HC, Deb. 25 mars 1998 vol. 309 c. 617, HC Deb. 31 Mars 1998 Vol 309 c.1158-9, HL Deb. Avril 1998 vol.588 21 c. 1132, HC Deb. 12 Mai 1998 vol.312 c.193

<sup>534</sup> Donald DEWAR a fait cette remarque durant le débat au parlement écossais sur les concordats, 7 Octobre 1999.

## **B/ L'interaction politique britannique**

Le Royaume-Uni doit préserver une structure politique commune, un socle commun sur lequel s'appuient les différents territoires et qui préserve une certaine cohésion politique. Sans parler d'une même voix, de part une différenciation institutionnelle, les institutions doivent pourtant s'accorder pour s'intégrer les unes aux autres dans un cadre politique commun et parler d'une seule voix britannique sur le plan extérieur. Il s'agit donc de construire une interaction entre les différents de niveaux de gouvernement. De l'instauration de bonnes relations dépendra la viabilité du système.

Comment faire en sorte en effet que le gouvernement britannique reste l'élément de cohésion nationale ? Depuis qu'il a transféré certaines de ses responsabilités au sein du gouvernement central, tous les Ministères sont, à un degré plus ou moins élevé, « touchés » par la dévolution.

### **1. A la recherche d'une cohésion ministérielle**

Il n'y a pas eu de « révolution » au sein du gouvernement mais plutôt une évolution naissante avec un processus transitoire fait de plusieurs étapes. Les ministères de Whitehall ont dû réagir à la mise en place de la dévolution et s'assurer que le langage de la dévolution soit intégré dans le processus de décision. La différenciation des responsabilités complexifie le travail des ministères pouvant devenir alors problématique.

En conséquence de cette délégation de pouvoirs, certains Ministères ont vu leurs responsabilités affaiblies et leur travail compliqué. Dans le cas du Ministère du Transport, par exemple, certains aspects de la politique du transport sont restés de la responsabilité du Royaume-Uni (la standardisation des véhicules et leur mise sur le marché), d'autres aspects s'étendent seulement à la Grande Bretagne (permis de conduire, assurance et le contrôle technique), mais d'autres s'appliquent seulement à l'Angleterre (la sécurité routière). Dans le département de l'environnement et des affaires rurales, presque chaque part de son organisation doit interagir avec ses correspondants dans les administrations dévolues.

**216.** L'établissement d'« unités de la dévolution » dans les Ministères les plus touchés par la dévolution<sup>535</sup> a été un exemple pratique de cette liberté de choix. En effet, ces équipes, généralement petites, ont permis de fournir une information et d'avoir une meilleure connaissance de la distribution complexe et asymétrique des pouvoirs dans chaque département.

Mais certains ministères ont gardé des relations similaires à celles originellement établies avec les officiels dans les trois départements territoriaux. Par exemple le Ministère de

---

<sup>535</sup> Par exemple le département de la santé a mis en place une branche internationale et constitutionnelle ; le département du transport, de gouvernement local et des régions a mis en place un directoire de la dévolution.

l'éducation et de l'emploi n'a cédé aucune de ses fonctions aux administrations dévolues : les bureaux écossais et gallois s'occupaient déjà des questions touchant à l'éducation dans leurs territoires. Mais chaque ministère a formalisé ces relations par la signature d'un concordat avec les administrations dévolues.

**217.** Le gouvernement va créer un comité ministériel spécialisé sur ces questions. Le Comité Ministériel sur les Nations et régions est créé en 2001, après les élections générales. Il est présidé par John PRESCOTT\*, Vice Premier Ministre (*Deputy First Minister*). Son rôle était de « considérer la politique et les autres questions émergeant avec la dévolution en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord, et de développer la politique sur les régions anglaises ». Mais le comité a été fragmenté en deux comités séparés : un sur la politique de dévolution (Devolution Policy, PD) présidé par Lord FALCONER et un autre sur la politique régionale anglaise, présidé par John PRESCOTT.

Le Comité sera ensuite placé sous la responsabilité du nouveau Premier Ministre adjoint (*Deputy Prime Minister*)<sup>536</sup>, après le remaniement ministériel de mai 2002. Ensuite, le gouvernement a transformé le bureau de Premier Ministre adjoint en Ministère des communautés et du gouvernement local le 5 mai 2006.

**218.** Les changements mis en place entre 1997 et 1998 n'ont pas survécu longtemps. Les unités ministérielles de devolution ont disparu, ne semblant plus nécessaires une fois que la transition a été mise en place. Le comité ministériel quant à lui a été absorbé par le nouveau ministère des affaires constitutionnelles après un bref passage dans le bureau du vice premier ministre. Les bureaux écossais et gallois sont également placés sous la responsabilité du ministère des affaires constitutionnelles mais gardent leur autonomie et les secrétaires d'Etat écossais et gallois sont devenus des postes à mi-temps combinés avec d'autres responsabilités ministérielles. Il apparaît que la dévolution n'a pas produit de réorganisation fondamentale de Whitehall. En allant plus loin, Whitehall n'a pas examiné la manière dont il devra travailler avec la dévolution. Aucun des ministères ni le centre du gouvernement n'ont cherché à distinguer leurs fonctions pour toute la Grande-Bretagne de celles qui ne concernent que l'Angleterre et/ou le pays de Galles. Même les ministères de la santé et de l'éducation qui sont des domaines largement dévolus, continuent à fonctionner sur une base largement britannique bien que leurs fonctions concernent uniquement l'Angleterre.

De la même façon les ministères concernés par les domaines réservés au niveau britannique

---

<sup>536</sup> L'équipe du bureau de l'ODPM était assez réduite, comprenant 6 membres : trois Ministres d'Etat, deux sous-secrétaires parlementaires ainsi qu'un secrétaire permanent. Son rôle était de :

- (a) donner une information sur les arrangements de la dévolution en général et les concordats en particulier ;
- (b) permettre une liaison générale à travers le gouvernement du Royaume-Uni sur les matières dévolues ;
- (c) donner une liaison avec les groupes similaires dans les administrations dévolues ; et
- (d) informer le secrétariat des réunions du Joint Ministerial Committee et le conseil britannique irlandais.

comme la défense<sup>537</sup> et les affaires extérieures ont pourtant des relations obligées avec les administrations dévolues.

## 2. Des instances représentatives des intérêts territoriaux

Deux institutions gouvernementales sont chargées se représenter les intérêts territoriaux : les *Joint Ministerial Committees* ou Comités Ministériels Joints (JMC) et le Conseil Britannique / irlandais.

**219.** Les Comités Ministériels Joints se composent des ministres du gouvernement britannique<sup>538</sup>, des ministres écossais, des membres du Cabinet de l'Assemblée nationale galloise et des ministres du Comité exécutif d'Irlande du Nord. Les réunions plénières sont présidées par le ministre britannique responsable. Les réunions des Comités Ministériels Joints sont, pour reprendre l'expression des Lords, « la pointe de l'iceberg » des relations intergouvernementales. Pour Vernon BODGANOR le JMC est « une reconnaissance institutionnelle du fait que la dévolution crée une situation d'interdépendance plutôt qu'une séparation des pouvoirs<sup>539</sup> ».

Les JMC ont été créés pour résoudre d'éventuels conflits lors de négociations intergouvernementales. Cependant, ce rôle de résolution des conflits n'est pas le seul aspect du travail des JMC. Ils ont quatre fonctions spécifiques :

- considérer les domaines non dévolus qui affectent les responsabilités dévolues, et les responsabilités dévolues qui affectent les responsabilités non dévolues ;
- considérer, lorsque le gouvernement du Royaume-Uni et les administrations dévolues sont d'accord, les matières dévolues s'il est bénéfique de discuter de leur traitement respectif dans les différentes parts du Royaume-Uni ;
- suivre les arrangements de liaison entre le gouvernement du Royaume-Uni et les administrations dévolues de très près ;
- considérer les conflits entre les administrations<sup>540</sup>.

Comme l'a déclaré la Baronne Ramsay DE CARTVALE, au nom du gouvernement pendant le passage du projet de loi écossais devant la chambre des Lords : « le JMC sera une institution entièrement consultative, supportée par un comité d'officiels et un secrétariat joint<sup>541</sup>. » Pour John OSMOND :

« La nouvelle institution sera extrêmement importante dans la future gouvernance du Royaume-Uni. Elle sera un forum où les relations seront travaillées, où les griefs seront examinés, et où les conflits seront résolus... Il est à espérer que la nouvelle institution par-

---

<sup>537</sup> Le ministère de la défense possède la plupart de ses terres en Ecosse, et est donc affecté par le droit foncier écossais, tandis que la plupart des traités internationaux sont relatifs aux domaines dévolues et donc concernent le parlement écossais et l'exécutif pour l'implémenter. Ces deux ministères font partie des rares encore à avoir des bureaux de dévolution.

<sup>538</sup> A noter, que « les ministres britanniques et leurs départements représentent les intérêts de l'Angleterre dans tous les domaines », introduction du Memorandum of Understanding, para. 1

<sup>539</sup> Vernon BODGANOR, *Devolution in the United Kingdom*, 1999, pp. 284-5

<sup>540</sup> *Memorandum of Understanding & supplementary agreements*, Agreement on the Joint Ministerial Committee, Cm 4806, HMSO, Londres, Juillet 2000, clause A1.2

<sup>541</sup> HL Deb, 28 juillet 1998, vol. 592, col. 1487



viendra à arranger le cercle d'une contradiction politique au cœur de l'exercice de la dévolution. C'est à dire qu'elle permettra à l'administration britannique de s'engager au niveau le plus haut avec les dirigeants des assemblées dévolues dans une situation où il n'y a pas de responsabilité collective partagée. Ce sera clairement une innovation de magnitude dans la gouvernance politique britannique. Elle deviendra vraisemblablement beaucoup plus qu'un service de secours à incendie. Elle va plutôt se développer en une boîte de vitesses essentielle au centre de la machine de la dévolution à l'intérieur du nouveau Royaume-Uni<sup>542</sup>. »

**220.** Les JMC ont donc un rôle de coordination et d'écoute en plus d'un rôle de résolution de conflits. Les JMC se tiennent sous trois formes.

Premièrement, les administrations se rencontrent au moins une fois par an en session plénière avec le Premier Ministre, le Vice Premier Ministre, le Premier Ministre écossais, un ministre écossais, le Premier Ministre gallois, un ministre gallois, le Premier Ministre nord irlandais, son vice Premier Ministre et les trois secrétaires d'Etat territoriaux.

Deuxièmement, les JMC se tiennent également sous une forme fonctionnelle à travers des réunions entre les ministres de l'éducation, de la santé et du transport et les gouvernements dévolus.

Enfin, deux JMC ont été créés pour mettre en place une consultation sur les questions européennes<sup>543</sup> et sur l'investissement intérieur entre les gouvernements britanniques et dévolus, présidés par le ministre des affaires étrangères et le *Cabinet Office*.

Selon le MU, il appartient aux ministres britanniques de déterminer s'il est nécessaire de tenir une réunion du JMC, bien qu'en théorie, tout ministre puisse demander une réunion. Le ministre britannique préside également les réunions. Le SNP a d'ailleurs critiqué cette situation qu'ils ont qualifiée de centrisme britannique<sup>544</sup>. Alex NEID a résumé la situation ainsi :

« Le JMC est clairement en faveur de Westminster, à partir du moment où il sera toujours présidé par un ministre britannique - avec le jugement des conflits - et en fin de compte par Tony BLAIR. Les ministres britanniques, y compris le Premier Ministre, représentent et reflètent l'intérêt de Westminster, et ne sont manifestement pas des joueurs impartiaux. »

En pratique, comme semblent le montrer les informations obtenues d'après l'ensemble des rapports de la *Constitution Unit*<sup>545</sup>, les domaines et la fréquence avec lesquels se sont tenus

<sup>542</sup> The National Assembly Agenda, Institute of Welsh Affairs, 1999, p.354-5

<sup>543</sup> La convention constitutionnelle écossaise recommandait que toute loi de dévolution contienne un « droit statutaire pour le parlement ou l'exécutif écossais d'être représenté dans les délégations ministérielles britanniques au Conseil des Ministres, source : *The Scottish Constitutional Commission. Further Steps Towards a Scheme for Scotland's Parliament*. Edinbourg, 1994, p.23. L'Acte écossais ne fournit aucune des ses garanties.

<sup>544</sup> 1<sup>er</sup> Octobre 1999, Publication of concordats : SNP criticise London-biased documents.

<sup>545</sup> Tableau récapitulatif sur la tenue de JMC entre 1999 et 2006 :

1999	24 octobre	Officiels - présidé par Sir Richard WILSON
	9 octobre	Pauvreté - présidé par Gordon BROWN
2000	11 février	Economie - présidé par Gordon BROWN à Edimbourg
	7 avril	Santé - présidé par le Premier Ministre à Cardiff
	26 mai	Economie - présidé par Gordon BROWN à Edimbourg
	5 juin	Santé - présidé par le Premier Ministre à Londres
	16 juin	Santé - présidé par le Premier Ministre à Glasgow
	1 <sup>er</sup> septembre	1 <sup>ère</sup> réunion plénière du JMC à Londres

les JMC entre 1999 et 2007, ne reflètent pas une interaction importante entre les gouvernements. Ainsi, par exemple dans le domaine de la santé, qui est un des domaines dévolus les plus importants, les JMC n'ont eu lieu qu'une fois par an. Dans les domaines de l'éducation et de l'agriculture qui font partie, au même titre que la santé, des domaines dévolus les plus importants, les ministres ne se sont pas rencontrés du tout sous la forme du JMC entre 1999 et 2003. Il semblerait qu'il n'y ait eu de réunions régulières que dans le domaine européen. Cependant ces informations ne sont ni sûres, ni certaines. En effet, il n'existe pas de communication officielle sur les JMC et leurs réunions. Le comité de la chambre des Lords, n'avait pas pu trouver de critères clairs afin d'établir si les réunions ministérielles intergouvernementales sont tenues et si ces réunions sont tenues à l'intérieur de la structure du JMC. Plus récemment, en mars et avril 2007, les gouvernements britanniques, écossais et gallois ont même été jusqu'à refuser de répondre aux demandes d'information relatives à l'agenda des JMC formulées sous la loi sur la liberté d'information de 2000. Pour justifier leurs refus, les gouvernements gallois et britannique ont fait référence à l'article 35 de la loi qui mentionne l'exemption pour « la formulation de la politique du gouvernement ». Le gouvernement gallois a également fait référence à l'article 28 de la même loi en argumentant que le bénéfice pour le public est faible en comparaison de la nécessité de préserver les relations galloises et britanniques.

L'exécutif écossais pour sa part a refusé de livrer toute information selon l'article 3(2)(a)(ii) de la loi sur la liberté d'information écossaise de 2002 mentionnant que les détails des JMC sont tenus par l'exécutif écossais dans le secret, ayant été établi par un ministre de la Couronne ou par un ministère du Royaume-Uni.

**221.** Ce système formel de réunions régulières a laissé la place dans les premières années à un système informel. Durant la concordance politique, les ministres se sont rencontrés plus ou moins fréquemment, souvent en fonction de la charge de travail. L'enquête menée par la

2001	1 <sup>er</sup> mars	Europe
	22 octobre	Santé
	30 octobre	Réunion plénière du JMC à Cardiff
	8 novembre	Europe
2002	7 mars	Europe
	11 juin	Europe
	début juillet	Officiels
	18 septembre	Pauvreté
	27 septembre	Europe
	22 octobre	Réunion plénière du JMC à Londres
	22 octobre	Europe
2003	30 janvier	Réunion plénière du JMC
	30 janvier	Europe
2004	23 juin	Europe
	20 juillet	Europe
	14 septembre	Europe
	20 octobre	Europe
2006	10 octobre	Europe
	27 novembre	Europe

chambre des lords a relevé qu'en pratique de nombreux contacts ont été établis entre les administrations fréquemment et à des degrés différents, mais que la procédure formelle, esquissée dans le MUC, n'a pas été développée par les différentes administrations. Les contacts sont largement informels et on lie plus souvent par téléphone ou e-mail que par des réunions formelles et établies. Cette structure établie en pratique a eu des conséquences sur la manière dont l'information est partagée et sur l'organisation de telles réunions. Elle a également affecté la publicité et la connaissance par le public de ces réunions ; en effet, tandis que les réunions du comité ministériel joint sont sujettes à une couverture médiatique, aucune publicité n'est donnée pour des réunions ordinaires.

Comme l'a expliqué Helen LIDDELL\*, alors secrétaire d'Etat pour l'Ecosse :

« Il y a peu de doutes que la relation informelle, facile existe entre moi et l'actuel premier Ministre (Jack MACCONNELL), et existait avec le précédent Premier Ministre (Henry MCLEISH) parce que nous sommes du même parti aide... comme cela aide que nous puissions chacun de nous d'un coup de téléphone discuter de problèmes tout en sachant que nous sommes entre amis ayant un désir similaire de ne pas voir seulement un parlement écossais réussi mais également un Royaume-Uni plus fort<sup>546</sup>. »

Le Comité sur la Constitution recommande des relations formelles et encadrées. Il déclare :

« un plus grand usage des mécanismes formels dans les relations intergouvernementales, même s'ils semblent à ceux auxquels ils s'appliquent excessif. Les mécanismes formels, tels que le Comité Ministériel Joint (*Joint Ministerial Committee* – JMC), n'ont pas pour but d'être un substitut pour de bonnes relations, ou pour de bons et fréquents contacts informels, mais plutôt servir comme une structure pour de telles relations et pour agir comme une référence lorsque les relations informelles personnelles cessent d'être suffisantes. De tels mécanismes devraient vraisemblablement devenir importants lorsque les gouvernements d'opinion politique différente auront à traiter l'un avec l'autre<sup>547</sup>. »

Les Lords ont ainsi soulevé le problème de l'effet de l'appartenance à un parti politique sur les relations intergouvernementales. Comment de tels mécanismes de coopération continueront-ils à fonctionner en cas de gouvernements opposés politiquement<sup>548</sup> ? La solution ne semble pas être dans le JMC qui peut être considéré comme un nouveau « ministère » du gouvernement britannique auquel les entités dévolues sont invitées à participer. Reste le *British-Irish Council* (BIC) qui pourrait remplir ce rôle nécessaire de forum intergouvernemental.

**222. Le *British-Irish Council* (BIC),** ou Conseil Britannique Irlandais a été créé lors des

---

<sup>546</sup> voir « Devolution : inter-institutionnal relations in the United-Kingdom », Select Committee on the Constitution, HL Paper 28, décembre 2002, HMSO, p15.

<sup>547</sup> Recommandation n° 29, « Devolution : inter-institutionnal relations in the United-Kingdom », Select Committee on the Constitution, HL Paper 28, décembre 2002, HMSO, p. 16

<sup>548</sup> Pendant le débat au parlement écossais, Annabel GOLDIE, pour les conservateurs avait évoqué ce problème : « Il y a un sentiment - peut-être indigne - que le statut du comité peut délibérément avoir été vague. C'est peut-être une manière délibérée d'arriver à gérer des gouvernements de différentes couleurs (politiques) dans les différentes composantes du Royaume-Uni. Si les conservateurs étaient au gouvernement britannique et en Ecosse, ces peurs seraient sans fondements. Cependant, si il y avait des administrations différentes dans les différentes composantes du Royaume-Uni, il pourrait y avoir des difficultés sur la manière dont le *Joint Ministerial Committee* fonctionne. »

accords de Belfast afin d'établir un équilibre et une coopération entre l'Irlande du Nord et le reste de l'Union. Même si au départ il a été créé pour permettre aux gouvernements britannique et irlandais de trouver une sorte de lieu d'échange et de discussion, les institutions dévolues y ont été associées pour l'avenir. Le Conseil comprend :

« des représentants des gouvernements britannique et irlandais, des institutions dévolues en Irlande du nord, en Ecosse et au pays de Galles lorsqu'elles seront établies, et si c'est approprié ailleurs dans le Royaume-Uni, avec des représentants de l'île de Man et des îles de la Manche<sup>549</sup>. »

Comme l'a précisé le ministre nord irlandais, Lord DUB lors de débats du projet de loi nord irlandais en 1998 devant la chambre des lords :

« Les administrations écossaise et galloise participeront pleinement au BIC (...). Elles seront également capables d'entrer dans des arrangements bilatéraux ou multilatéraux, incluant la République d'Irlande, pour permettre la consultation, la coopération et des décisions communes prises sur des matières d'intérêt mutuel, comme établi dans le paragraphe 10<sup>550</sup>. »

**223.** Le BIC se rencontre au moins deux fois par an, afin de discuter des questions « des transports, d'agriculture, d'environnement, de culture, de santé, d'éducation et d'Europe ». Le BIC s'est réuni pour la première fois le 17 décembre 1999<sup>551</sup>. De plus, il est établi dans le paragraphe 11 du *Strand 3* des accords de Belfast que « les membres des institutions élues seront encouragés à développer des liens interparlementaires, peut être en construisant une institution interparlementaire britannique irlandaise. » Cette institution est composée de 50 parlementaires, 25 parlementaires et pairs britanniques et 25 sénateurs irlandais.

Comme l'a analysé Vernon BOGDANOR « le BIC symbolise les relations de changement de pouvoir dans l'archipel atlantique. Son établissement pourrait présager de la fin de la longue hégémonie anglo-saxonne dans ces îles<sup>552</sup>. »

**224.** L'inclusion du BIC dans l'Accord était d'une importance symbolique pour les négociateurs unionistes anxieux pour les institutions « est-ouest » pour équilibrer les institutions « nord-sud » favorisée par les nationalistes. En pratique, il n'est pas toujours clair de déterminer la fonction que sert le BIC bien que ses publications soient toujours reconnues par les participants et les réunions utiles pour le partage d'information et une meilleure pratique. Il apparaît que cela varie de secteur à secteur, cependant. De manière notable, ce sont les groupes sectoriels menés par l'Irlande (drogues – quatre réunions à cette date) et le Royaume-Uni (environnement – six réunions à cette date) qui se sont rencontrés le plus fréquemment suggérant

---

<sup>549</sup> Accords de Belfast, Strand 3, para 2, 1998

<sup>550</sup> HL, Deb. Vol. 594 col. 674, 10 Novembre 1998

<sup>551</sup> Depuis sa première réunion en Décembre 1999, il y a eu sept réunions de sommet et douze réunions ministérielles sectorielles, établies par les Accords de Belfast « pour promouvoir le développement harmonieux et mutuellement bénéfique de la totalité des relations parmi les peuples de ces îles », Accords de Belfast, Strand 3, para 1, 1998 Disponible à <http://www.nio.gov.uk/agreement.pdf>.

<sup>552</sup> Vernon BOGDANOR, *The BIC and devolution*, 1999, 34 Government & opposition 287-98, 298

un plus grand intérêt dans ces domaines que dans les autres secteurs, ou en tout cas une plus grande nécessité pour ces deux gouvernements nationaux d'utiliser le BIC à un niveau intergouvernemental. En particulier, seule une réunion ministérielle a été tenue dans les secteurs dirigés par l'Ecosse et le pays de Galles (inclusion sociale conjointement et langues minoritaires pour le pays de Galles). Cela peut s'expliquer par le fait que les administrations n'ont pas eu un rôle important ni de grands enjeux dans le processus de paix en Irlande du Nord.

**225.** Mais, aujourd'hui, le BIC semble être destiné à obtenir une autre envergure. De part sa nature, il peut devenir un lieu d'échange et de rencontre entre des administrations de bords politiques différents. Cette tendance a pris forme avec le neuvième sommet annuel, et la rencontre, le 16 juillet 2007, entre le nouveau premier ministre nationaliste écossais, Alex SALMOND et le premier ministre britannique Gordon BROWN. Il permet alors un échange diplomatique et ouvre d'autres perspectives de coopération, « d'égal à égal » entre les nations.

## **Paragraphe 2 : Des attributions créées par la dévolution**

L'émergence de ces nouveaux centres de pouvoir entraîne en conséquence de la reconnaissance structurelle à l'échelle britannique, une redéfinition des pouvoirs voire la création de nouvelles attributions pour les institutions étatiques et infra étatiques.

Le Royaume-Uni reste le décideur souverain et se place désormais en tuteur, en interlocuteur imposé et privilégié pour ces institutions dans leur capacité à exercer leur autonomie. Ainsi, comme on l'a vu précédemment, les mécanismes de consultation et de coopération entre les différents niveaux de gouvernements sont essentiels pour garantir une cohésion nationale, mais ces rapports politiques et non obligatoires ne sont pas suffisants à eux seuls pour garantir le respect par chacune des parties de leur degré d'autonomie. Comment s'assurer que les nouvelles entités dévolues s'intégreront dans un rapport de subordination et ne chercheront pas au contraire à se servir de la dévolution comme un instrument d'émancipation et de rupture avec le gouvernement central ? En d'autres termes, en plus de la délégation de pouvoirs accordée, il est nécessaire pour Westminster d'instaurer une forme de dépendance, lui donnant un contrôle sur ces institutions.

D'une part, cette dépendance existe car les institutions dévolues sont tributaires pour leur fonctionnement, du financement fixé par le gouvernement central et voté par le parlement de Westminster. Le parlement britannique reste gestionnaire des portefeuilles écossais<sup>553</sup> et gallois, et il est donc en position de force et peut exercer éventuellement une pression économique sur les entités territoriales.

D'autre part, les statuts de dévolution prévoient des limites permettant d'encadrer les nouvelles institutions. En tant que législatures subordonnées, elles ne sont autonomes que dans leurs domaines de compétences dévolus et ne peuvent agir contre les intérêts britanniques. De plus, si le parlement de Westminster, ne peut voir attaqué aucun de ses actes devant les cours au nom de la « sacro-sainte » souveraineté<sup>554</sup>, ce n'est pas le cas du parlement écossais et de l'Assemblée Nationale Galloise qui sont soumis au contrôle exercé par les Cours de Justice sur leurs compétences et leurs actes.

C'est pourquoi nous étudierons dans une première partie le pouvoir financier de la dévolution, symbole de la tutelle économique de Westminster **(I)**. Dans une seconde partie nous nous intéresserons aux moyens de contrôle institutionnels et juridiques mis en place pour protéger la dévolution **(II)**.

---

<sup>553</sup> Si le parlement écossais a obtenu un pouvoir d'imposition, celui-ci reste honorifique et symbolique (pouvoir de faire varier l'impôt sur le revenu de +/- 3%). Il n'a pour l'instant pas été utilisé.

<sup>554</sup> Depuis, l'adhésion de la Grande-Bretagne à l'Europe, la souveraineté suprême de Westminster est cependant mise à mal, cf. Arrêt Factortame v UK.



## **I. Le pouvoir financier de la dévolution**

Le financement est « *l'essence* » qui permet aux institutions dévolues d'agir et de développer leurs propres politiques ou pour paraphraser l'expression célèbre c'est le « nerf » de la dévolution. Or si pour Canon WRIGHT, « l'autonomie fiscale et l'autonomie politique sont comme les deux côtés d'une pièce<sup>555</sup> », l'une n'allant pas sans l'autre, le parlement écossais et l'assemblée nationale galloise ne connaissent qu'un seul côté de la pièce. Comme l'expliquent Robert HAZELL et Richard CORNES « ce qui est différent dans le modèle britannique de dévolution, comparé aux autres pays, c'est que le centre garde le contrôle financier<sup>556</sup> ». Le centre garde, en effet, le contrôle et une tutelle financière sur les institutions dévolues : contrôle tout d'abord sur la politique fiscale, la politique macro-économique et les dépenses publiques qui font partie du domaine réservé du parlement de Westminster et du Ministère des Finances ; contrôle ensuite sur le financement des institutions dévolues dont la plus grande partie des revenus proviennent de l'enveloppe concédée par le gouvernement central au travers du Trésor britannique. Le principe est d'ailleurs énoncé clairement par le Ministre des Finances qui déclare : « Le budget des administrations dévolues continue d'être déterminé à l'intérieur de la structure du contrôle des dépenses publiques au Royaume-Uni<sup>557</sup>. » Il semble donc, pour l'instant, que ni le Ministère des Finances, ni la chambre des Communes dominée par l'Angleterre au cœur du système parlementaire, n'entendent partager leur pouvoir financier avec les institutions subordonnées du Royaume-Uni<sup>558</sup>. La seule exception cependant, est le pouvoir financier limité accordé au seul parlement écossais, qui lui permet de faire varier l'impôt sur le revenu de plus ou moins 3%.

Afin de déterminer le pouvoir financier de la dévolution voire le carcan économique subi par les institutions dévolues, nous étudierons tout d'abord dans une première partie la méthode de financement des institutions qui est d'une importance primordiale pour déterminer le degré d'autonomie (A). Et nous tenterons de voir dans une deuxième partie comment les institutions dévolues s'organisent financièrement dans ces conditions (B).

---

<sup>555</sup> Critical Guide

<sup>556</sup> Robert HAZELL. *Constitutional Futures*. Oxford University Press, 1999, p.196

<sup>557</sup> H.M. Treasury. *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly* A Statement of Funding Policy. 31 Mars 1999, disponible sur <http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/docs/swni.html#section1>

<sup>558</sup> Encore récemment (octobre 2005) en réponse à une question parlementaire écrite de Lembit ÖPIK – porte-parole des libéraux démocrates au pays de Galles – le Ministre du Trésor, Desmond BROWNE a répété qu'il n'y avait pas de projets pour remplacer la Formule BARNETT, qui avait été utilisée pour déterminer les augmentations de budget pour l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord depuis la fin des années 1970. Source : HC Deb, 18 Octobre 2005, Col 934W.





## **A/ Un système de financement non garant de l'autonomie locale : la centralisation des finances locales.**

Le Royaume-Uni se caractérise par un appareil fiscal très centralisé dominé par le Ministère des Finances<sup>559</sup>. Du point de vue constitutionnel, la dévolution n'entraîne pas obligatoirement une modification de cette hiérarchie verticale du pouvoir financier, notamment parce que le parlement écossais et l'Assemblée nationale galloise ont été établis aux termes d'une loi du parlement de Westminster que tout gouvernement futur peut abroger ; mais aussi parce que la méthode de financement est décrite seulement dans les livres blancs et dans des directives non statutaires du Trésor.

**226.** Toutefois la réalité politique est fort différente. La création d'institutions dévolues a représenté un changement fondamental dans cette centralisation et a transformé le paysage institutionnel au niveau économique du Royaume-Uni. En effet le développement économique après la dévolution devient une question complexifiée avec des pouvoirs réservés, dévolus ou concurrents entre Whitehall, l'Ecosse, le pays de Galles et Londres. Le gouvernement central retient la plupart des fonctions régulatrices sur une base britannique. En effet, la plupart des pouvoirs qui affectent l'économie sont réservés à Whitehall et à Westminster, par exemple, les politiques d'imposition, la structure politique monétaire et les politiques en relation avec le taux d'échange<sup>560</sup>.

**227.** Ainsi, les mécanismes fiscaux territoriaux tirent leur origine de la déconcentration territoriale du gouvernement central du Royaume-Uni lorsque avant la dévolution, les secrétaires d'Etat chargés des territoires faisaient partie du cabinet du Royaume-Uni. Mais si avant la dévolution, le Trésor et les ministres aux affaires écossaises et galloises cultivaient le secret dans l'attribution des fonds aux territoires, avec l'introduction de la dévolution, le Trésor s'est engagé à ce que chaque budget des administrations dévolues soit déterminé de façon claire, sans ambiguïté et capable d'examen et d'analyse par les administrations et par le parlement britannique. Ainsi la structure juridique établie dans les actes écossais et gallois est complétée par des arrangements non statutaires tels que les concordats passés entre le Trésor et chaque administration dévolue<sup>561</sup>. Le Trésor publie tous les deux ans depuis l'entrée en vigueur de la

---

<sup>559</sup> La procédure budgétaire est lourde qui fait que le principe qu'aucun impôt ne peut être levé, qu'aucune dépense ne peut être engagée, sans autorisation de la Chambre, est préservé. Toutefois en pratique, le droit d'amendement dans le domaine financier est limité à la réduction des propositions gouvernementales, aussi ne porte-t-il que sur des détails. L'année budgétaire va du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars.

<sup>560</sup> De plus, de nombreuses politiques actives du marché du travail sont réservées, telles que le réseau de Job Center.

<sup>561</sup> H.M. Treasury. Concordat between HM Treasury and the Scottish Executive. Février 2005, 4 pages disponible sur <http://www.scotland.gov.uk/concordats/hmt.pdf> et Concordat between HM Treasury and the Welsh Assembly Government. Février 2005, 6 pages.

Disponible sur [http://www.hm-treasury.gov.uk/media/7CB/2D/welsh\\_assembly\\_concordat\\_070305.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/7CB/2D/welsh_assembly_concordat_070305.pdf)

dévolution une « *Déclaration de la politique de financement* » pour les administrations dévolues<sup>562</sup>. Cette déclaration contient deux types d'information : une description générale de la manière dont le mécanisme de financement, la Formule BARNETT, fonctionne et une information détaillée sur les dépenses par les départements de Whitehall pour les sous-programmes et la manière dont la fonction est dévolue à l'Ecosse ou au pays de Galles<sup>563</sup>.

### **1. Les principes d'uniformité et d'unilatéralité d'attribution des fonds aux administrations dévolues**

Le système de financement du régime de dévolution est complexe mais nous allons ici essayer d'en dresser ses principales caractéristiques<sup>564</sup>. Les institutions dévolues sont financées à l'aide d'une subvention globale inconditionnelle (« budget attribué ») que le Trésor verse depuis 2003<sup>565</sup> par l'intermédiaire du Ministre aux affaires constitutionnelles qui le répartit ensuite aux bureaux territoriaux (Bureau de l'Écosse, Bureau du Pays de Galles et Bureau de l'Irlande du Nord). Ces derniers, au titre de ministères du Royaume-Uni, rendent compte de l'ensemble de leurs activités au parlement de Westminster.

**228.** Le gouvernement du Royaume-Uni applique un certain nombre de principes dans l'attribution des dépenses publiques entre les différentes nations / régions du Royaume-Uni. Ils ont été développés par le Secrétaire général au Trésor (*Chief Secretary to the Treasury*) de l'époque (William WALDEGRAVE) lors d'une réponse écrite célèbre donnée à un parlementaire (M. TIMMS<sup>566</sup>) le 9 décembre 1997. Celui-ci lui avait demandé quels arrangements seraient faits pour déterminer les changements dans les budgets du parlement écossais et de l'assemblée nationale galloise avec la dévolution<sup>567</sup>. Le ministère des finances a expliqué que :

« Tous les revenus d'imposition du Royaume-Uni et des reçus analogues sont versés au Fonds Consolidé du Royaume-Uni<sup>568</sup>. Les décisions quant à l'attribution des dépenses pu-

---

<sup>562</sup> H.M. Treasury. *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly* A Statement of Funding Policy. Mars 1999, Juillet 2000, Juillet 2002, Juillet 2004. 76 pages.

<sup>563</sup> Les déclarations du Trésor sont la seule source pour ce niveau de détail. Les autres sources sont les rapports budgétaires du gouvernement britannique, les documents budgétaires des administrations dévolues et les rapports ministériels produits par les différents départements de Whitehall. On peut mentionner la série « *Government Expenditure and Revenue in Scotland* » (GERS, Dépenses et Revenus gouvernementaux en Écosse) publiée à l'origine par le Bureau des Affaires écossaises et aujourd'hui par l'exécutif écossais. Disponible sur le site Internet de l'exécutif écossais à <http://www.scotland.gov.uk/library3/government/gers.pdf>

<sup>564</sup> David HEALD, « La décentralisation dans certains pays non fédéraux : l'exemple du Royaume-Uni, Commission sur le déséquilibre fiscal ». Symposium international, Québec, 13-14 septembre 2001, 43 pages

<sup>565</sup> Avant la création du Ministère aux affaires constitutionnelles lors du remaniement ministériel de juillet 2003, la subvention globale était versée directement aux secrétaires d'Etat territoriaux.

<sup>566</sup> Stephen Creswell TIMMS (né le 29 juillet 1955) est membre travailliste du parlement pour la circonscription de East Ham (Grand Londres). Il fût élu la première fois en 1994.

<sup>567</sup> Official Report, WA, col. 510 à 513

<sup>568</sup> Au niveau du Royaume-Uni, tout le revenu national, provenant principalement de l'imposition, des emprunts et des revenus sur les terres de la Couronne, est crédité au compte de l'échiquier à la Banque d'Angleterre dans la forme d'un Fonds consolidé, United Kingdom Consolidated Fund. Tous les retraits de ce fonds doivent être

bliques au Royaume-Uni restent au gouvernement du Royaume-Uni. Cela ne s'applique pas cependant au pouvoir écossais de faire varier l'impôt sur le revenu ou les impôts locaux qui sont des domaines relevant des administrations dévolues. »

Il rajoute également que :

« Les changements dans les provisions budgétaires des administrations dévolues financés par les revenus d'imposition du Royaume-Uni (en excluant le pouvoir écossais de faire varier l'impôt sur le revenu) ou en empruntant seront liés généralement aux changements dans les dépenses de planification dans les services publics comparables par les départements du Royaume-Uni. »

Iil s'agit bien de maintenir le lien financier entre les territoires et le centre. L'Ecosse et le pays de Galles dépendent des contribuables britanniques (largement anglais) pour leurs dépenses, comme le dispose le livre blanc écossais de 1997 : « l'Ecosse continue à bénéficier du partage approprié des dépenses publiques du Royaume-Uni ». Le Royaume-Uni et donc l'Angleterre restent les donateurs et les institutions dévolues ne font que recevoir et dépenser les ressources qui leur sont attribuées. La relation est donc déséquilibrée et inégale entre les différents territoires à l'intérieur du Royaume-Uni.

**229.** Il y a essentiellement trois éléments dans le financement du parlement écossais et de l'assemblée nationale galloise.

**Premièrement le budget assigné ou *Block Grant***<sup>569</sup> (qui est le *Departmental Expenditure Limit – DEL*) et le budget non assigné. **Le *Departmental Expenditure Limits (DEL)***<sup>570</sup> éta-

autorisé par statut, mais sous les lois du Fonds Consolidé « Consolidated Fund Acts » à peu près un tiers des dépenses annuelles du gouvernement est autorisé de manière permanente (incluant le paiement de l'intérêt à la dette nationale, les salaires des juges et autres possesseurs de charges publiques et les paiements pour remplir leurs obligations provenant de la qualité de membre à l'Union Européenne) : le mandat parlementaire pour ces dépenses n'a pas besoin d'être revu et renouvelé chaque année. Les autres dépenses requièrent une approbation annuelle.

<sup>569</sup> Le « Block Grant » ne doit pas être confondu avec les paiements à l'intérieur du fonds consolidé écossais faits par le Secrétaire d'Etat. Le Block Grant est un consentement de dépenses accordé par le gouvernement du Royaume-Uni pour les services dont le parlement écossais a l'entière responsabilité pour l'allocation des dépenses. C'est cette partie du budget qui est déterminée par la Formule BARNETT. Il est financé, comme l'est le budget non assigné, en partie par les paiements du secrétaire d'Etat, mais également par l'emprunt, l'impôt local et d'autres recettes, incluant ceux de l'Union Européenne.

<sup>570</sup> Pour les ministères britanniques, la distinction entre les Ressources DEL et le Capital DEL (ressource) est importante pour le contrôle du Trésor exerce sur leurs dépenses. Dans le cas du parlement écossais ou de l'assemblée nationale galloise cependant cette distinction n'a pas de signification de contrôle (c'est, la provision peut être réallouée de n'importe quelle façon), bien que la distinction soit maintenue pour des raisons statistiques.

Pour l'Ecosse : Budget prévisionnel

Millions de £	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
Ecosse				
Resource Budget	19,676	21,198	22,535	23,700
Capital Budget	1,893	1,783	1,980	2,172
Total Departmental Depenses Limit	21,338	22,750	24,202	25,549

Source : [http://www.hm-treasury.gov.uk/spending\\_review/spend\\_sr04/press/spend\\_sr04\\_press23.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/press/spend_sr04_press23.cfm)

Pour le pays de Galles : Budget prévisionnel :

Millions de £	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
Pays de Galles				

blit, tous les trois ans, les limites des dépenses. Elles sont revues seulement si l'inflation varie de manière substantielle par rapport aux prévisions faites au moment de la révision des dépenses<sup>571</sup>. Les dépenses dans le DEL sont partagées entre les catégories à l'intérieur du budget assigné et entre celles qui n'y sont pas. La plupart des dépenses à l'intérieur du DEL ne sont pas différenciées étant donné que les administrations dévolues ont une totale discrétion pour les assigner selon leurs priorités de dépenses<sup>572</sup> ; ces catégories de « budget assigné » sont « déterminés par une méthode objective, transparente et largement acceptée ». La méthode décrite est la formule BARNETT sur laquelle nous reviendrons plus tard.

Certaines dépenses, cependant, dans le DEL, sont bloquées et spécifiques à ces priorités de dépenses ; elles sont connues comme le « budget non assigné ». Le budget non assigné comprend certaines catégories, à l'intérieur de DEL, pour lesquelles l'allocation des dépenses a été déterminée en accord avec la politique du Royaume-Uni ou par les réglementations de l'Union Européenne. Le parlement écossais et l'assemblée galloise ne peuvent détourner cette allocation pour d'autres objectifs.

**230. Deuxièmement, les dépenses à l'intérieur du *Annually Managed Expenditure* (AME).** Le *Annually Managed Expenditure* (AME) couvre les catégories dont les provisions sont revues et établies annuellement pour l'année qui vient (en Mars) et certaines dépenses autofinancées. La somme des deux (le budget non assigné et l'AME) est déterminée dans des négociations bilatérales avec le Trésor.

**231.** Les dépenses AME ne peuvent pas être réutilisées d'un programme AME à un autre programme. A l'intérieur de l'AME, les dépenses sont classées entre le « Programme départemental Principal AME » et « autre dépense AME ».

Le programme principal départemental AME des dépenses couvre des politiques spécifiques,

Resource Budget	10,275	11,044	11,927	12,622
Capital Budget	918	998	1,094	1,197
Total Departmental Expenditure Limit	10,985	11,826	12,768	13,564

Il y a en addition au pays de Galles 106 millions de livres sterling (155 millions d'euros) pour les programmes européens Objective 1 en 2004-05 et en 2005-06.

Source : [http://www.hm-treasury.gov.uk/spending\\_review/spend\\_sr04/press/spend\\_sr04\\_press27.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/press/spend_sr04_press27.cfm)

<sup>571</sup> De plus ou moins 2 % par rapport aux projections cumulatives pour l'inflation pour les 2 ou 3 années de la période de révision des dépenses

<sup>572</sup> Fait partie du DEL déterminé par la Formule BARNETT, pour l'Ecosse : Education et arts, santé et travail social, industrie, entreprise et apprentissage, transport et routes, Logement, Financement externe des maisons écossaises, Loi et justice , Bureau de la Couronne, Agriculture Domestique, Services de l'Environnement, Forêts, CalMac et HIAL= *External Finance Requirements, Student Loans: implied subsidies and provision for bad debts, Capital Receipts Initiative, Trust Debt Remuneration, Scottish Renewables Obligation, Bus Fuel Duty Rebates.*

Et pour le pays de Galles : Développement économique, industrie et apprentissage, Education et arts, Transport, planification et environnement, Gouvernement local, Logement, Service social et santé, Bureau de la Couronne, Agriculture, Forêts (depuis le 1<sup>er</sup> avril 2001), *Capital Receipts, Initiative, Trust Debt Remuneration, Bus Fuel Duty Rebate*

Source : H.M. Treasury. *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly. A Statement of Funding Policy.* Juillet 2004, 4ème édition, 76 pages, p. 31 et 37

bloquant les catégories où les provisions sont incluses à l'intérieur du vote du parlement du Royaume-Uni. L'élément AME du budget est revu deux fois par an, et les prévisions sont faites pour trois ans. Ainsi, l'élément AME du budget peut varier en augmentant ou en diminuant, et donc le budget total lui-même peut varier en relation avec l'AME. Le manque de discrétion pour réallouer les sommes, doublé d'une protection pour sur les dépenses, s'applique également aux **dépenses à l'intérieur de l'AME**.

**232.** Deux sortes différentes de dépenses sont identifiées comme AME. La dépense sur la politique agricole commune est intégrée ici à cause de l'influence de l'Union Européenne et du mécanisme de décision du Royaume-Uni. Egalement à l'intérieur de ce premier groupe où il y a peu de discrétion politique se trouve la subvention de soutien pour le Logement (*Housing Support Grant*), le Service National de Santé (NHS) et les retraites des professeurs. On trouve également pour des raisons techniques, certaines catégories cumulatives telles que les charges de capitaux pour les routes.

« L'autre AME » inclut les dépenses financées localement, incluant les dépenses financées par la variation de l'impôt sur le revenu pour le parlement écossais. Elles ne sont pas bloquées et peuvent être allouées, comme les administrations dévolues le jugent approprié.

**233.** Le parlement écossais et a fortiori l'Assemblée galloise sont intégrés dans les dépenses publiques du Royaume-Uni et le système de contrôle du gouvernement. L'information doit être fournie au Trésor, bien que le parlement écossais ait imposé un système interne d'autorisation des dépenses<sup>573</sup>. Cependant :

« En cohérence avec les arrangements pour les ministères du gouvernement du Royaume-Uni, les administrations dévolues seront normalement attendues à s'accommoder des pressions additionnelles sur leurs budgets. Des pressions imprévues devront être satisfaites par les économies de compensation et par les priorités de réaffectation<sup>574</sup>. »

Enfin, le Trésor contrôle directement ou indirectement tous les emprunts faits par des programmes qui relèvent des exécutifs dévolus. Ces derniers peuvent faire des emprunts eux-mêmes seulement pour compenser des écarts temporaires entre revenus et dépenses attribuables aux effets d'encaissement<sup>575</sup>. La contrepartie des emprunts autorisés destinés à des dé-

---

<sup>573</sup> *Public Finance and Accountability (Scotland) Act 2000* (asp 1), s 1.

<sup>574</sup> Source : HM Treasury, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly For Wales And Northern Ireland Assembly : A Statement of funding Policy*, Londres, juillet 2002, P. 7-8

<sup>575</sup> Les deux actes disposent également que le Secrétaire d'Etat peut prêter aux ministres écossais et gallois jusqu'à 500 millions (Le secrétaire d'Etat peut, avec le consentement du Trésor, varier cette somme par Ordre dont le projet doit être approuvé par la Chambre des Communes, *Scotland Act 1998*, art. 67(3), annexe 7, para 2 et article 122, GWA 2006 anciennement article 82 du GWA 1998). provenant du Fonds de prêts nation, pour l'objectif limité de rencontrer un manque temporaire ou fournir un équilibre de travail sur le fonds consolidé écossais, *Scotland Act 1998*, articles 66, 67. Les Ministres écossais n'ont cependant aucun pouvoir d'emprunter pour un but général, et en effet sont spécifiquement interdites d'emprunt excepté sous cette disposition ou un pouvoir dans un autre acte du parlement. *Scotland Act 1998*, art. 67(4). Il n'y a pas actuellement de pouvoir connu pour les ministres écossais d'emprunter sous aucun autre acte du Parlement. D'autres institutions (par exemple *Scottish Enterprise*. Une liste complète est disponible dans le *Public Finance and Accountability (Sco-*

penses en immobilisations faites par les autorités locales est comptabilisée dans le budget attribué. L'emprise totale du Royaume-Uni sur tous les emprunts se justifierait surtout par les engagements pris par le Royaume-Uni aux termes du Pacte de stabilité et de croissance de l'Union Européenne.

## 2. Des ajustements au cas par cas

A l'heure actuelle, la révision des sommes octroyées par le Ministère des finances britannique, est déterminée selon la formule BARNETT (*BARNETT Formula*<sup>576</sup>). Cette formule qui, il est intéressant de noter devait être une mesure temporaire, a été développée en réponse aux projets de dévolution de la fin des années 70<sup>577</sup> par Lord Joël BARNETT\* en 1978<sup>578</sup>, alors secrétaire d'Etat au Ministère des finances.

**234.** Les deux livres blancs de la dévolution établissent la volonté du gouvernement de retenir la formule et les arrangements existants. Le livre blanc écossais dispose :

« En pratique, ces arrangements, basés sur le bloc et la formule, ont produit des accords justes pour l'Ecosse dans les dépenses annuelles publiques et ont permis au secrétaire d'Etat pour l'Ecosse de déterminer ses décisions de dépenses en accord avec les besoins et les priorités écossaises. Ces accords ont largement remplacé le besoin d'une négociation annuelle entre le *Scottish Office* et le trésor. Le gouvernement a donc conclu que la structure financière du parlement écossais devra être basé sur ces accords existants, avec dans

---

*tland) Act 2000* (asp 1), Schedule 1) peuvent emprunter soit aux ministres écossais ou parfois sur le marché et il n'y a rien pour arrêter le parlement écossais d'accorder des pouvoirs plus importants à des institutions existantes (autres que les ministres écossais) ou à de nouvelles institutions. Un tel emprunt, même de sources externes, ne devrait pas cependant ajouter au budget disponible au parlement écossais.

<sup>576</sup> Cette formule s'inspire de la formule GOSCHEN annoncée en 1888 et partiellement appliquée jusqu'à la fin des années 1950. George GOSCHEN fut parlementaire libéral pour Edimbourg Est de novembre 1885 à juillet 1886. Il s'est opposé aux projets de Home Rule pour l'Irlande et est devenu un libéral unioniste proche des conservateurs. Lorsque Lord Randolph CHURCHILL démissionne le 20 décembre 1886, GOSCHEN devient chancelier de l'échiquier dans le gouvernement conservateur de Lord SALISBURY. Il remporte la circonscription de Londres de Saint George en février 1887.

En 1888, il annonce lors de sa déclaration budgétaire, la distribution d'un soutien accordé aux autorités locales sur la base d'une formule donnant 80 % à l'Angleterre et au pays de Galles, 11 % à l'Ecosse et 9 % à l'Irlande. La formule fût même établie en statut pour certaines dépenses dans l'éducation de 1918 à 1959. L'utilisation de la formule a été formellement interrompue en 1959, en parallèle avec l'introduction des réformes PLOWDEN (des "*Educational Priority Areas*" sont mises en place en 1967 à la suite du rapport de Lady PLOWDEN publié en 1961, intitulé *Children & their Primary School*. Le rapport révélait une inégalité affectant les personnes vivant dans les zones urbaines (sur-population, mauvaises conditions de vie, manque de succès dans l'éducation) et suggérait donc la création de zones d'éducation prioritaires comme discrimination positive).

Entre 1959 et 1978 le budget du bureau écossais a été déterminé de la même façon que les autres départements du gouvernement, c'est à dire par une négociation entre le secrétaire d'Etat et le Trésor.

Source : para. 535, p.4, David HEALD et Alasdair MCLEOD, "Public Expenditure", in *Constitutional Law*, 2002, The Laws of Scotland: Stair Memorial Encyclopaedia, Edinburgh, Butterworths, 2002, paras 530, p. 532-536. <http://www.abdn.ac.uk/crpf/barnettoriginal.pdf>

<sup>577</sup> Les projets de dévolution qui ont avorté pendant les années 1970 ont donné lieu à une évaluation des besoins en matière de dépenses faite par un comité interministériel présidé par le Trésor (1979). C'est dans ce contexte que la formule BARNETT a été adoptée.

<sup>578</sup> A l'époque, la formule de 1978 ne concernait que l'Ecosse et le pays de Galles et était fondée sur les populations de ces deux pays. Les rapports établis étaient alors de 85 (Angleterre) / 10 (Ecosse) / 5 (pays de Galles). Cela voulait dire qu'une dépense de £85 dans le domaine des dépenses publiques en Angleterre entraînait automatiquement un versement de £10 à l'Ecosse et £5 au pays de Galles. Elle s'inspire de la formule GOSCHEN annoncée en 1888 et partiellement appliquée jusqu'à la fin des années 1950.



l'avenir, le parlement écossais déterminant ses priorités de dépenses<sup>579</sup>. »

De manière similaire, le livre blanc gallois stipule que : « le bloc gallois<sup>580</sup> sera calculé par la formule basée sur la population utilisée en ce moment. Ces accords basés sur le bloc et la formule ont fonctionné en pratique, produisant des accords justes pour le pays de Galles dans la détermination des dépenses publiques annuelles ». Le gouvernement voit dans cette formule une facilité de gestion dans la liaison entre les institutions dévolues et le centre. Comme il le déclare : « cela évite largement le besoin de négocier directement de l'allocation entre les Ministres du Trésor, les secrétaires d'Etat et les Ministres des administrations dévolues<sup>581</sup> ».

**235.** Pour autant, la dévolution altère le contexte dans lequel la formule opère. Elle est devenue un mécanisme de transfert d'argent entre des gouvernements tiers, et non plus un mécanisme interne à un gouvernement. La formule est un mécanisme qui s'applique seulement aux variations annuelles des budgets et non pas au budget de base. Trois éléments sont pris en compte dans la formule :

- le changement dans les dépenses publiques en Angleterre ;
- l'étendue avec laquelle le programme départemental anglais est comparable avec les services mis en place par chaque administration dévolue ; et
- la proportion de la population dans chaque région dévolue du Royaume-Uni.

En 2001, ces proportions étaient pour l'Ecosse 10.23 %, pour le pays de Galles 5.89 % et pour l'Irlande du nord 3.40 %<sup>582</sup>.

La formule multiplie (i) x (ii) x (iii). Les dépenses publiques dans les territoires dévolus et leur augmentation dépendent donc des sommes dépensées en Angleterre. La formule BARNETT est donc un mécanisme d'affectation des dépenses publiques additionnelles fondé sur la population, et non sur les besoins. Bien que les modalités d'application de la formule BARNETT soient maintenant mieux connues du public, il est encore impossible de reproduire les

---

<sup>579</sup> Programmes de dépenses faisant partie du bloc écossais : l'agriculture domestique, les pêches et la nourriture, les forêts, l'industrie, les entreprises et l'apprentissage, les routes et les transports, le logement, les autres services de l'environnement, la loi, l'ordre et les services de protection, l'éducation, les arts et les bibliothèques, la santé, les services de travail social, les autres services publics, ESF, ERDF, les industries nationalisées, le bénéfice de l'impôt de conseil (*Council Tax Benefit*), les dépenses des autorités locales. Source : 'A Statement of Principles', Text of a written answer by the Chief Secretary to the Treasury, WA Official Report: 9 Décembre 1997 Col 510- 513 disponible sur : <http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/docs/swni.html#section1>

<sup>580</sup> Programmes de dépenses faisant partie du bloc gallois : l'agriculture domestique, les forêts, la santé et les services sociaux personnels, le transport, l'industrie, le commerce et l'emploi, l'apprentissage (à l'exclusion de l'ESF), l'éducation, le logement, les autres services de l'environnement, les arts et les bibliothèques, le gouvernement local, l'administration centrale, le bureau de l'inspecteur en chef de sa majesté des écoles au pays de Galles, le fonds européen de développement régional, le bénéfice de l'impôt du conseil (*Council Tax Benefit*). Source : 'A Statement of Principles', Text of a written answer by the Chief Secretary to the Treasury, WA Official Report: 9 Décembre 1997 Col 510- 513 disponible sur : <http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/docs/swni.html#section1>

<sup>581</sup> Source : HM Treasury, Funding the Scottish Parliament, National Assembly For Wales And Northern Ireland Assembly : A Statement of funding Policy, Londres, juillet 2002, P. 7-8

<sup>582</sup> Source : HM Treasury, Funding the Scottish Parliament, National Assembly For Wales And Northern Ireland Assembly : A Statement of funding Policy, Londres, juillet 2002, P. 10-11



calculs. En effet, il n'y a pas de données publiées sur les dépenses comparables de l'Angleterre par rapport aux budgets attribués à l'Écosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord. Le Trésor estime avoir l'usage exclusif de sa base de données sur les dépenses publiques et il refuse d'y donner accès même aux ministères territoriaux antérieurs à la dévolution et aux exécutifs dévolus.

**236.** Enfin, les fonds structurels européens confirment la main mise du centre sur les finances et les capacités financières des institutions dévolues. Le centre a décidé de garder le contrôle d'attribution et de répartition des subventions européennes, se permettant de les affecter à d'autres régions ou territoires visés par le plan d'aide régionale de l'Union Européenne. Ainsi dans le document du Ministère des finances sur le financement des territoires dévolus, le gouvernement britannique explique que : « la responsabilité pour les contributions et la distribution des recettes provenant de la commission européenne reste seulement à l'intérieur du gouvernement du Royaume-Uni<sup>583</sup>. » En d'autres termes, les financements européens s'ajoutent aux ressources du gouvernement central. Mais l'option prise par le gouvernement britannique a entraîné une crise politique au pays de Galles. Alors qu'Alun MICHAEL occupait les fonctions de premier secrétaire, les ressources financières n'ont pas été accrues malgré le fait que la région ouest du Pays de Galles (un ensemble géographique qui couvre 63 % du territoire et 65 % de la population du Pays de Galles) ait acquis le statut de région visée par l'Objectif One<sup>584</sup>. Il a fait face à une menace d'un vote de censure par l'Assemblée galloise qui l'a contraint à démissionner. Pour résoudre la crise, le Trésor a autorisé un financement supérieur à la formule BARNETT.

En réponse, le gouvernement aujourd'hui pratique des ajustements. Ces ajustements déjà faits pour le coût de financement de certains programmes de dépenses de l'Union Européenne qui concernent plus d'un domaine de responsabilité d'un ministère, s'appliquent lorsque c'est approprié, aux administrations dévolues sur une base juste et équitable, et en ligne avec le traitement pour les ministères du gouvernement du Royaume-Uni. Chaque année, il y a une révision afin de déterminer la responsabilité de chaque département du Royaume-Uni et de l'administration dévolue. Cette responsabilité est identifiée jusqu'à la prochaine révision. Dans ce cas, les ministres du gouvernement du Royaume-Uni et les administrations dévolues continueront à avoir le droit de rechercher leurs ajustements européens identifiés. Enfin, lorsqu'il y a ou non des ajustements qui s'appliquent, intégralement ou en partie au territoire dévolu, la question est considérée par les ministres du Gouvernement britannique, incluant les

---

<sup>583</sup> Source : HM Treasury, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly For Wales And Northern Ireland Assembly : A Statement of funding Policy*, Londres, juillet 2002, P. 7-8

<sup>584</sup> L'Objectif 1 est une classification qui donne droit au niveau d'aide financière le plus élevé en vertu du Fonds de Développement Régional Européen (FEDER).

secrétaires d'Etat en consultation avec les ministres des administrations dévolues, comme part de la révision. Il n'est donc pas ici question d'autonomie financière même au niveau de sommes allouées par l'Europe aux territoires dévolus. Les gouvernements dévolus s'ils participent à la procédure de révision sont consultés au même titre que les secrétaires d'Etat. Mais à la différence des secrétaires d'Etat gallois ou/et écossais, les gouvernements dévolus ne font pas partie de l'équipe ministérielle et l'on peut s'interroger sur les capacités de négociation et d'influence politique des gouvernements dévolus. Sans procédure formelle de consultation, les institutions dévolues semblent bien faibles et soumises à la volonté du centre.



## **B/ La faible autonomie financière des institutions dévolues**

Le financement des administrations dévolues provient majoritairement des moyens donnés par les transferts centraux. L'acte écossais de 1998<sup>585</sup> fournit trois sources principales de financement pour le parlement et l'exécutif écossais. Ce sont les paiements faits par le secrétaire d'Etat à sa discrétion<sup>586</sup>, les recettes, positives ou négatives de variation du taux basique de l'impôt sur le revenu ; et d'autres recettes de l'administration écossaise<sup>587</sup> (à moins que le Trésor en décide autrement par Ordre<sup>588</sup>). Les recettes doivent être payées<sup>589</sup> au Fonds Consolidé Ecossais<sup>590</sup> à moins que le parlement écossais n'en décide autrement<sup>591</sup>. Le GWA de 2006 a également créé un Fonds consolidé gallois fonctionnant de la même manière que son homologue écossais.

**237.** Les administrations dévolues disposent ensuite de cette somme d'argent en toute liberté et en fonction de leurs propres priorités. Comme le déclare le livre blanc de 1997 : « Le parlement écossais a la liberté maximum pour déterminer ses propres priorités de dépenses<sup>592</sup> ». Autrement dit, les exécutifs dévolus n'ont aucun contrôle sur la taille du budget mais ils ont par contre, l'entière liberté de répartir les dépenses. Cependant cette liberté est à tempé-

---

<sup>585</sup> Les dispositions de l'acte écossais concernant les arrangements financiers pour le parlement écossais sont contenues dans la partie III de l'acte. Elles sont relativement brèves et laissent régler au parlement écossais beaucoup de questions de détails. Néanmoins elles constituent un point central dans le schéma de dévolution et fournit selon les mots du livre blanc, « une structure pour le financement du parlement écossais qui établira le parlement sur une base saine financière à la fois sur ses propres termes et dans les termes de sa relation avec le Royaume-Uni ».

<sup>586</sup> *Scotland Act 1998* (c 46), article 64(2). Et après déduction de leurs propres frais de fonctionnement.

<sup>587</sup> *Scotland Act 1998*, art. 64(3).

<sup>588</sup> *Scotland Act 1998*, art. 64(5), (6).

<sup>589</sup> *Scotland Act 1998*, articles 64(1), (2), 77(1).

<sup>590</sup> L'article 64 de l'acte écossais met en place un fonds consolidé écossais, qui comme les autres fonds publics est formellement tenu par le *Paymaster General*. L'alinéa 2 dispose que « le secrétaire d'Etat devra de temps en temps faire des paiements dans le fonds en dehors de l'argent fourni par le parlement [de Westminster] de montants qu'il peut déterminer ». L'intention du gouvernement telle qu'elle était exprimée dans le livre blanc est de continuer avec le mécanisme du bloc et de la formule pour le financement du parlement écossais. Cela implique que le secrétaire d'Etat exercera simplement sa fonction sous l'article 64 (2) sur une base annuelle pour payer la subvention déterminée en accord avec la formule BARNETT et approuvée par Westminster. Mais il est important de noter qu'il n'y a rien dans l'acte écossais qui lie le secrétaire d'Etat à cette méthode de financement du parlement écossais ou qui l'empêche de faire des paiements supplémentaires au delà du bloc annuel, dans le fonds consolidé écossais. A part pour les sommes payées par le secrétaire d'Etat, l'article 64 requiert également que les sommes reçus par les possesseurs de charge dans l'administration écossaise soit payées dans le fonds consolidé écossais (sujet aux règles prises par le parlement écossais pour la disposition ou le contrôle de ces sommes) Il y a également une disposition permettant au Trésor par ordre de désigner les sommes qui auraient été autrement payables dans le fonds consolidé écossais comme étant payables à la place au secrétaire d'Etat. Les paiements en dehors du fonds consolidé écossais peuvent seulement être faits si ils sont responsables sur le fonds par décret ou s'ils sont payables en dehors du fonds sans plus d'approbation par vertu de l'acte écossais lui-même ou enfin s'ils sont payés pour ou en connexion avec un des objectifs suivants, en accord avec les règles prises par ou sous une loi du parlement écossais, les dépenses de réunion de l'administration écossaise ou la réunion des dépenses payables en dehors du fonds sous un décret.

<sup>591</sup> *Scotland Act 1998*, art. 64(4).

<sup>592</sup> Source : HM Treasury, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly For Wales And Northern Ireland Assembly* : A Statement of funding Policy, Londres, juillet 2002, P. 7-8. La mauvaise gestion et les dépassements de coûts lors de la construction des immeubles du parlement écossais à Holyrood et de l'assemblée nationale galloise à Cardiff Bay, ont beaucoup retenu l'attention des médias. Ces dépenses excédentaires doivent être payées à même le budget attribué.

rer. Comme le déclare le livre blanc : « les administrations dévolues devront répondre à tous leurs coûts de fonctionnement de capitaux associés à la dévolution à partir de leurs budgets alloués<sup>593</sup> », autrement dit elles sont contrôlées. Les exécutifs dévolus doivent rendre compte des dépenses faites en vertu du budget attribué au parlement écossais et à l'assemblée galloise. Le parlement et l'assemblée sont également soumis à ce contrôle.

**238.** Les vérifications comptables sont faites par des fonctionnaires (Vérificateur général de l'Écosse, Vérificateur général du Pays de Galles et Contrôleur et Vérificateur général de l'Irlande du Nord) qui dirigent les services de vérification territoriaux compétents. Enfin, depuis février 2005, le Ministère des finances a publié un concordat avec chacune des administrations dévolues qui établit les règles de consultation et se réfère au Conseil Ministériel Joint en cas de désaccord. Des structures institutionnelles de politique économique se sont mises en place dans les territoires dévolus.

### **1. Une marge de manœuvre réduite : le contrôle des dépenses locales**

Les institutions dévolues sont responsables désormais des dépenses liées aux politiques menées sur leur territoire. La déclaration de politique économique du Ministère des finances déclare ainsi :

« Les administrations dévolues seront pleinement responsables pour exercer un contrôle entier et une direction de leur allocation des dépenses publiques et pour sécuriser l'économie, l'efficacité et la valeur de l'argent à travers le contrôle par le parlement ou les assemblées concernées et la responsabilité détaillée et les procédures d'audit établies dans les actes de dévolution<sup>594</sup>. »

**239.** Les deux actes établissent l'obligation pour les institutions dévolues de déclarer avant le début de chaque année financière la manière dont elles entendent utiliser la somme perçue<sup>595</sup>. Les articles 69 et 70 de l'acte écossais établissent les obligations de base pour le système de contrôle financier et d'audit dans le parlement écossais. Elles ont été depuis étoffées par les travaux du Groupe de Conseil sur les questions financières (*Financial Issues Advisory Group*)<sup>596</sup> mis en place par le secrétaires d'Etat aux affaires écossaises et la loi sur les finan-

---

<sup>593</sup> Source : HM Treasury, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly For Wales And Northern Ireland Assembly : A Statement of funding Policy*, Londres, juillet 2002, P. 7-8. La mauvaise gestion et les dépassements de coûts lors de la construction des immeubles du parlement écossais à Holyrood et de l'assemblée nationale galloise à Cardiff Bay, ont beaucoup retenu l'attention des médias. Ces dépenses excédentaires doivent être payées à même le budget attribué.

<sup>594</sup> Source : HM Treasury, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly For Wales And Northern Ireland Assembly : A Statement of funding Policy*, Londres, juillet 2002, P. 7-8

<sup>595</sup> Article 125, GWA 2006 (anciennement article 86(1) du GWA 1998

<sup>596</sup> Afin de mettre en place les obligations contenues dans l'acte, le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, en février 1998, nomme un Groupe de conseil sur les questions financières ayant pour tâche de faire les recommandations nécessaires (règles, procédures, règlement (standing Orders), législation) afin de fournir une structure financière pour le parlement écossais qui assurerait que le budget soit organisé d'une manière qui rencontre les besoins de l'Ecosse et de son peuple. Comme le Consultative Steering Group (chargé de faire des recommandations sur le fonctionnement du parlement), la commission financière a adopté les principes d'ouverture, d'accessibilité et de

ces publiques qui en résulte en 2000 – *Public Finance and Accountability (Scotland) Act*.

**240.** L'article 69 mandate la nomination d'un auditeur général pour l'Ecosse<sup>597</sup> par la Reine sur nomination du parlement écossais. L'alinéa établit explicitement que dans l'exercice de ses fonctions (ou toute autre fonction en relation avec la préparation des comptes), l'Auditeur Général n'est pas sujet à la direction ou le contrôle d'aucun membre de l'exécutif écossais ou du parlement écossais<sup>598</sup>. De plus, l'article 70 du *Scotland Act* oblige le parlement écossais à mettre en œuvre la législation nécessaire pour la gestion des revenus et des dépenses des ministres écossais, du Lord Avocat et d'autres recevant l'argent du *Scottish Consolidated Fund*. La première partie de l'acte traite des ressources et des finances publiques. Ainsi, la section 1 établit en forme statutaire que Westminster a le statut alternatif d'une « *cardinal rule* » de la procédure financière, autrement que l'utilisation des ressources par l'administration écossaise et toutes les institutions dont les dépenses sont allouées par le *Scottish Consolidated Fund*<sup>599</sup> doivent être autorisées par la loi sur le budget<sup>600</sup> pour l'année et ne doivent pas dépasser les

---

responsabilité. Le rapport de la commission fut publié en 1999. Rapport du Groupe de Conseil sur les questions financières (*Financial Issues Advisory Group*) disponible sur <http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/fig-00.asp> Le Ministre des finances, Jack McCONNELL, sur la base des recommandations déposa un projet de loi « Public Finance and Accountability » en septembre 1999. Le projet fut voté par le parlement et reçut l'assentiment royal le 17 janvier 2000. L'acte est divisé en trois parties et contient quatre annexes. Un certain nombre des recommandations avaient déjà été implantées à travers le Scotland Act 1998 (Transitory and Transitional Provisions) (Standing Orders and Parliamentary Publications) Order 1999 (n° 1095)

<sup>597</sup> L'Auditeur Général pour l'Ecosse doit d'après l'article 70 pour exercer ou pour assurer l'exercice par d'autres des fonctions :

- Emettre des crédits pour le paiement des sommes en dehors du fonds consolidé écossais
- Examiner les comptes parlementaires, certifier et reporter devant eux
- Conduire des examens dans l'économie, l'efficacité et l'effectivité avec lesquelles les ministres écossais et le Lord Avocat ont utilisé leurs ressources en s'acquittant de leurs fonctions

Conduire des examens dans l'économie, l'efficacité et l'effectivité avec lesquelles d'autres personnes déterminées sous la loi écossais auxquels les sommes sont payées en dehors du fonds consolidé écossais ont utilisé ces sommes en s'acquittant de leurs fonctions.

<sup>598</sup> Son indépendance est renforcée par des dispositions relatives à la sécurité de jouissance de son bureau.

<sup>599</sup> Le fonds reçoit, du Ministère aux Affaires Constitutionnelles, les sommes qui ont été votées par le parlement du Royaume-Uni pour le but de « grant payable au fonds consolidé écossais ». Les reçus non autorisés être utilisés pour soutenir les dépenses devront également, par vertu de l'article 64 (3) de l'acte écossais de 1998 être payables dans le fonds.

<sup>600</sup> Le rapport du Groupe de Conseil sur les questions financières a recommandé l'adoption d'une procédure annuelle en vue de faciliter le contrôle parlementaire des propositions de dépenses de l'exécutif et le contrôle de la performance financière de l'exécutif à fournir la stabilité et la flexibilité nécessaires. Il a envisagé un contrôle parlementaire des propositions budgétaires à travers les comités du Parlement, principalement le Comité de Finance et de Vérification, mais également tout autre comité concerné. Tous les comités devront faire le rapport devant le parlement écossais qui en débattrait en session plénière.

La procédure budgétaire proposée par le rapport comprend trois étapes et a été désignée pour fournir une structure pour un dialogue continu entre le parlement et l'exécutif dans l'intérêt de se mettre d'accord sur un budget pour l'année financière bien avant qu'elle ne commence.

La première étape serait basée sur les propositions budgétaires contenues dans le rapport annuel de l'exécutif, qui requièrerait d'être publié avant le 20 avril de chaque année. Cela fournirait la base pour une plus large consultation sur les principes généraux des propositions.

La seconde étape permettrait un débat plus focalisé sur les détails d'un projet de budget préliminaire préparé par l'exécutif écossais dans la lumière de la première étape de consultation. Le Janvier suivant, en prenant le débat de la seconde étape en compte, l'exécutif aurait un projet de budget prés.

La troisième étape largement formelle, invoquerait l'achèvement du processus budgétaire – idéalement quelques

sommes autorisées<sup>601</sup>.

**241.** Son homonyme gallois, le bureau d'audit gallois, *Welsh Audit Office*<sup>602</sup>, a été créé le 1er avril 2005 avec la loi *Public Audit (Wales) 2004*. Il reprend le rôle et les responsabilités de la commission de contrôle au pays de Galles et du bureau national d'audit au pays de Galles<sup>603</sup> avec à sa tête, l'auditeur général (le commissaire aux comptes) du pays de Galles. Cet organisme est désormais seul responsable annuellement du contrôle des 19 billions de livres sterling de dépenses publiques (soit 27.8 billions d'euros) à tous les niveaux de l'administration au pays de Galles, des assemblées locales de santé au gouvernement de l'assemblée galloise.

**242.** Les administrations dévolues exercent un **contrôle sur le système de financement du gouvernement local**. Il est important de ne pas sous-estimer l'importance de ce contrôle des institutions dévolues sur la structure, les finances et les pouvoirs d'imposition des gouvernements locaux. Le nouveau contexte politique a amené un contrôle plus important de la bureaucratie centrale et un contrôle parlementaire des ministres de l'exécutif écossais et des autorités locales par la création d'un Comité du gouvernement local. Le parlement écossais a en effet plus de contrôle que ne l'avait le comité des affaires écossaises à Westminster.

Les ressources du gouvernement local représentent près d'un tiers<sup>604</sup> de la totalité des revenus du parlement écossais. La situation a été moins flagrante au Pays de Galles dans les premières années de la dévolution lorsque l'assemblée nationale contrôlait le fonctionnement du régime gallois, mais s'en remettait aux lois principales de Westminster<sup>605</sup>.

---

semaines avant le début de la nouvelle année financière pour permettre aux autorités locales, les institutions subventionnées et celles semblables de finaliser leurs propres plans financiers.

Le groupe financier a envisagé que l'exécutif écossais serait capable d'amender ses propositions à la troisième étape mais a recommandé l'interdiction des amendements non exécutifs. Tout vote sur une résolution de variation de l'impôt serait également prise à la troisième étape.

Avec de légères variations, ces recommandations ont été confirmées par la Règle 9.16 des règlements (Standing Orders) du parlement écossais adoptés par résolution en décembre 1999.

<sup>601</sup> Cependant des procédures d'urgence sont prévues dans l'acte à l'article 3 concernant des dépenses éventuelles de l'autorité des ministres écossais dans des circonstances « requises nécessairement dans l'intérêt du public » et pour des raisons d'urgence, il n'est pas raisonnablement pratique d'obtenir l'autorité pour de telles dépenses par la voie normale à travers la loi sur le budget votée par le Parlement. Mais ce recours est limité à 0.5 % de la totalité des ressources autorisées au début de l'année financière par la loi sur le budget et il est également prévu un contrôle parlementaire car les ministres doivent rapidement en informer le parlement en établissant les circonstances de l'autorisation et en expliquant pourquoi cela a été nécessaire.

<sup>602</sup> Le *Wales Audit Office* est présidé par l'Auditeur Général pour le pays de Galles et emploie autour de 250 personnes. Source : <http://www.wao.gov.uk/>

<sup>603</sup> Auparavant le bureau d'audit national, *National Audit Office*, avait pour tâche de vérifier au nom de la commission de contrôle au pays de Galles l'assemblée nationale et ses organismes publics relatifs. La commission quant à elle était responsable pour le contrôle et l'inspection des services publics locaux gallois.

<sup>604</sup> Pour l'année 2002/2003, le budget écossais était de 21 billions de livres sterling (30 billions d'euros) et les revenus des autorités locales représentaient 7 millions du total (10 millions d'euros).

<sup>605</sup> Et également en Irlande du Nord où les fonctions des gouvernements locaux ont presque toutes été transférées au gouvernement central pendant la période de gouvernement direct, et où les impôts comparables sont moins élevés.

**243.** Si l'imposition est un domaine réservé<sup>606</sup>, il existe une exception pour les impôts locaux pour financer les dépenses des autorités locales. Ainsi, en plus du pouvoir de faire varier l'impôt, le parlement écossais peut légiférer pour changer le système d'imposition local, en incluant l'imposition de nouveaux impôts, aussi longtemps que les recettes sont utilisées pour financer les dépenses des autorités locales. Les ministres écossais ont un large éventail de pouvoirs en matière de décisions financières à prendre à l'intérieur du financement du gouvernement local. Ils déterminent le niveau des dépenses et le montant dont les autorités ont besoin pour leurs services et leurs charges de location.

**244.** Cependant, cette opportunité est limitée puisque le gouvernement du Royaume-Uni peut réduire le budget assigné si les niveaux des dépenses autofinancées augmentent de manière significative plus rapidement qu'en Angleterre, ou que la croissance est telle qu'elle menace les cibles des finances publiques<sup>607</sup>. C'est ce que déclare le Ministère des finances publiques :

« Si des niveaux de dépenses autofinancées générées par une administration dévolue augmentent de manière plus rapide qu'une dépense comparable en Angleterre sur une période et d'une façon qui menacerait les objectifs établis pour les dépenses publiques comme part de la gestion de l'économie du Royaume-Uni, il sera possible pour le gouvernement du Royaume-Uni de prendre cet excès en compte afin de considérer le niveau de la somme allouée aux administrations dévolues. Ce principe ne s'appliquera pas au pouvoir écossais de faire varier l'impôt sur le revenu. »

En résumé, le gouvernement du Royaume-Uni a le dernier mot et peut exercer une pression sur les administrations dévolues car il « continuera à se réserver le droit de faire des ajustements aux budgets des administrations dévolues dans le cas d'un ajustement général uniforme des programmes de dépenses publiques des départements du gouvernement du Royaume-Uni »<sup>608</sup>.

**245.** Enfin, le parlement écossais a la possibilité non seulement de faire varier les taux des impôts existants (principalement les impôts sur la propriété et la propriété commerciale) mais également de légiférer pour changer la structure des impôts locaux. Le parti socialiste écossais, par exemple, avait proposé de remplacer l'impôt de conseil avec un « impôt de service » - en réalité en le remplaçant par une autre forme d'impôt sur le revenu local. Les libéraux démocrates quant à eux ont proposé d'abolir l'impôt du conseil sur le territoire britannique et de le remplacer par un impôt sur le revenu local. A l'exception de ces exemples, le parlement écossais n'a pas le pouvoir d'augmenter les impôts. Cependant il pourrait avoir un certain pouvoir pour augmenter les revenus à travers l'augmentation ou l'imposition de frais et de

---

<sup>606</sup> *Scotland Act 1998*, annexe 5, Pt II, Section A1.

<sup>607</sup> HM Treasury Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly (3rd edn, 2002), para 5.2.

<sup>608</sup> Source : HM Treasury, Funding the Scottish Parliament, National Assembly For Wales And Northern Ireland Assembly : A Statement of funding Policy, Londres, juillet 2002, P. 7-8



charges.

**246.** Mais l'amplitude de variation de l'impôt de conseil est limitée, afin d'éviter, nous dit-on, de créer des injustices entre les contribuables britanniques. Là aussi, le gouvernement peut intervenir pour prendre en compte le niveau de ces dépenses autofinancées dans chaque région lorsqu'il devra déterminer le budget assigné et faire les ajustements en conséquence. Des règles spécifiques s'appliquent alors pour ces ajustements dus aux bénéfices de l'impôt de conseil :

« Si, suite aux décisions de l'exécutif écossais ou de l'assemblée nationale au pays de Galles, ou de leurs autorités locales respectives, les coûts du bénéfice de l'impôt de conseil payés aux autorités locales changent à un taux disproportionné par rapport aux changements en Angleterre, lorsque ce sera approprié des ajustements d'équilibre seront fait aux administrations dévolues concernées par une limite des dépenses départementales. Dans de tels cas le gouvernement applique une formule pour calculer ces ajustements d'équilibre basé sur un pourcentage relatif des changements dans l'impôt de conseil. »

Cela démontre que si le parlement écossais et l'Assemblée Nationale galloise peuvent modifier et jouer sur les impôts locaux, cette capacité est limitée car le gouvernement britannique a le pouvoir de réguler.

## **2. Le pouvoir d'imposition virtuel écossais**

Alors que le premier projet de dévolution, à la fin des années 70, ne prévoyait pas de pouvoir financier autonome, suite aux recommandations de la Convention Constitutionnelle écossaise, le gouvernement a intégré et soumis à référendum un pouvoir de faire varier l'impôt sur le revenu de plus ou moins 3%. Le pouvoir d'imposition (*tax-varying power*) est devenu, après l'approbation du peuple écossais, la Partie IV de l'Acte écossais de 1998.

Selon les dispositions l'article 73 de l'Acte, le parlement écossais a le pouvoir de passer une résolution afin d'augmenter ou de diminuer de 3 %<sup>609</sup> le taux de base de l'impôt sur le revenu établi par le parlement de Westminster pour une année particulière d'estimation<sup>610</sup>. En pratique, cela donne la possibilité au parlement écossais de s'attribuer approximativement, au maximum, 450 millions de Livres Sterling (soit 658 millions d'euros).

Le règlement (*Standing Orders*) du parlement organise le passage d'une telle résolution financière. La règle 8.10<sup>611</sup> prévoit qu'une telle motion pour une résolution de variation

---

<sup>609</sup> Ce chiffre doit être exprimé par un nombre entier ou un demi nombre.

<sup>610</sup> Une telle résolution ne doit, en effet, être prise que pour une seule année, c'est à dire qu'elle ne peut s'appliquer que pendant 12 mois après le passage de la résolution et devra être normalement adoptée avant l'année financière à laquelle elle s'applique. Cependant, l'article 47 (2) de l'acte dispose qu'elle doit être prise en relation avec le taux déterminé par le parlement de Westminster pour l'impôt sur le revenu. Ainsi, si au moment de la résolution, le taux n'a pas été déterminé par Westminster, le parlement écossais passe la résolution au moment de la détermination du taux par Westminster et la résolution aura alors un effet rétroactif au début de l'année financière.

<sup>611</sup> Elle prévoit également qu'« en rapport avec le paragraphe 3, une motion pour une résolution de variation

d'impôt peut seulement être déposée par un membre de l'exécutif et qu'elle ne peut pas être amendée. L'exercice de ce pouvoir reste aux mains de l'exécutif écossais et non pas dans celles du parlement.

**247.** Le problème de l'utilisation des fonds provenant de l'impôt écossais est essentiellement d'ordre politique. Pendant les deux premières sessions du parlement, l'administration travailliste avait déclaré qu'elle ne ferait pas usage du pouvoir d'imposition<sup>612</sup>. Le parti nationaliste écossais a fait de l'utilisation du pouvoir d'imposition un de ses thèmes lors de la campagne de 1999 « *Penny for Scotland* », en promettant d'augmenter l'impôt écossais de 1 penny si il était élu. Il a ensuite abandonné cette politique lors de la campagne de 2003. Les libéraux démocrates ont suggéré lors de la campagne de 2003 qu'ils pourraient augmenter l'impôt de 1 penny pour les services publics mais ils n'ont pas adopté une politique définitive sur cette question. Quant aux conservateurs, selon le quotidien « *The Scotsman*<sup>613</sup> », ils devraient en faire un de leurs thèmes de campagne pour les élections de 2007 et proposer ainsi une baisse de 3 penny soit l'amplitude maximum. C'est la première fois qu'un parti politique propose une baisse de l'impôt.

**248.** Son utilisation, on peut le supposer, pourrait donner lieu à d'intenses manoeuvres sur la question de savoir si l'exécutif écossais ou le gouvernement du Royaume-Uni doit en porter le blâme. De façon pratique, et compte tenu de l'emprise du Trésor sur les données et sur l'évaluation, il y a tout lieu de craindre que le recours à l'impôt écossais puisse être neutralisé par une réduction du budget attribué. Toutefois, la transparence des calculs relatifs au budget attribué constituerait le meilleur mécanisme de protection.

Le fait que cette proposition établissait un lien explicite entre les pouvoirs législatif et exécutif du parlement écossais et la perception des impôts est sans doute un des éléments les plus importants de l'impôt écossais. Pourtant à l'heure actuelle, la décentralisation complète des revenus ou le recours au principe de la dérivation (c'est-à-dire que les dépenses publiques d'une région sont fonction uniquement des impôts perçus dans cette région) ne sont guère probables. Les limites du pouvoir financier ont été énoncées dans le livre blanc de 1997 :

« Si les dépenses autofinancées devaient commencer à augmenter de façon marquée, le parlement écossais subirait manifestement des pressions de la part des contribuables afin que

---

d'impôt peut être déposée au maximum dans les 12 mois avant le début de l'année d'évaluation à laquelle elle s'applique » et « une motion pour une résolution de variation d'impôt peut être déposée après le début de l'année d'estimation à laquelle elle relate seulement à l'étape 3 d'un projet de budget, ou d'un projet de loi pour amender l'acte de budget, relatif à cette année ».

<sup>612</sup> Cet engagement s'accompagnait d'une campagne contre le thème « Un penny pour l'Écosse » mis de l'avant par le SNP (c'est-à-dire, utiliser un tiers du pouvoir d'accroissement de l'impôt écossais) et auquel on associait l'évocation d'une catastrophe économique. Il a permis de mobiliser des gens d'affaires et des célébrités (comme des directeurs d'équipe de football) d'une façon qui rappelait beaucoup les thèmes de la campagne du Non pendant le référendum de 1997.

<sup>613</sup> Hamish MACDONELL, *Tories plan lower income tax rate for Scotland*, *The Scotsman*, 18 juillet 2005, <http://www.scotsman.com/?id=1643512005>

l'Écosse applique ses pouvoirs [de plafonnement]. En cas de croissance plus forte qu'en Angleterre, au point de menacer les cibles des dépenses publiques, dans le cadre de la gestion de l'économie du Royaume-Uni, et si le parlement écossais décidait néanmoins de ne pas exercer ses pouvoirs, le gouvernement du Royaume-Uni pourrait tenir compte de cet excédent dans son examen du niveau de soutien des dépenses en Écosse<sup>614</sup>. »

La question se pose : est ce que la décentralisation politique ne doit pas être accompagnée d'une décentralisation financière, et permettre ainsi aux institutions d'obtenir la responsabilité de lever des impôts alors qu'elles peuvent déjà répartir librement leurs dépenses ? Comme Nigel FORMAN<sup>615</sup> l'exprime en rappelant le slogan américain « *Pas d'imposition sans représentation* », ne peut-on pas le renverser dans un Royaume-Uni d'après dévolution en réclamant « Pas de représentation sans un pouvoir adéquat de lever l'impôt. »

**249.** Le choix de conserver ce système datant d'avant la dévolution révèle l'absence d'un dispositif institutionnel transparent et statutaire régissant les relations financières intergouvernementales. Les exécutifs dévolus sont en effet éloignés du pouvoir décisionnel du Royaume-Uni et ils doivent compter à la fois sur leurs relations internes au sein des partis politiques et sur les activités des bureaux des affaires de l'Ecosse et du pays de Galles qui sont encore dirigés par des ministres appartenant au cabinet du Royaume-Uni. Cependant, à l'heure actuelle les conflits intergouvernementaux relatifs aux ressources ont été peu nombreux<sup>616</sup>, grâce sans doute à la croissance imprévue des dépenses. En effet, contrairement à toutes les attentes exprimées avant la dévolution, les institutions dévolues ont été « inondées » d'argent pendant les premières années de la dévolution<sup>617</sup>.

**250.** Tandis que la dévolution représente clairement un changement constitutionnel significatif important, d'un autre point de vue, la dévolution ne représente qu'un changement exécutif mineur. Tout d'abord, les domaines dans lesquels les exécutifs écossais et gallois ont maintenant une responsabilité législative sont ceux qui étaient auparavant administrés séparément par les ministères territoriaux écossais et gallois. Ensuite, le mécanisme de détermination du financement pour la partie principale du budget écossais reste inchangé. Ce sont donc les mêmes domaines administrés en Ecosse et au pays de Galles et financés par le même méca-

---

<sup>614</sup> Bureau des Affaires écossaises, 1997, para. 7.24 [Notre Traduction].

<sup>615</sup> Nigel FORMAN, *Constitutional Change in the United Kingdom*, p. 161

<sup>616</sup> Ce sont principalement les médias qui ont mis en avant des conflits d'ordre financier : on peut mentionner comme exemple l'élection générale de 2001, la première après la mise en oeuvre de la dévolution. Elle a fait l'objet d'une controverse au sujet de « l'autonomie fiscale ». Cette controverse a été déclenchée par une lettre soutenant l'autonomie fiscale publiée dans le journal Scotsman.

<sup>617</sup> Afin d'établir sa crédibilité économique avant l'élection générale de 1997, le Parti travailliste a promis de respecter les plans de dépenses publiques déjà établis pour 1997-1998 et 1998-1999 dont ils devaient hériter du gouvernement conservateur. Ce processus de gestion des dépenses publiques est passé d'un relevé annuel (assorti de prévisions triennales révisées chaque année) à un examen exhaustif biennal des dépenses (toujours assorti de prévisions triennales, mais avec une réévaluation des dépenses de la troisième année lors de l'EED suivant). Les affectations de dépenses publiques par le Trésor annoncées en juillet 1998 et en juillet 2000 étaient extraordinairement généreuses, en particulier pour des services publics comme la santé et l'éducation. Ces affectations ont été transformées, aux termes de la formule BARNETT, en budgets attribués aux entités dévolues.

nisme. Cependant l'évolution de ce dispositif reste encore incertaine. Si ce dispositif assure pour l'instant un contrôle du centre sur les territoires dévolus car selon l'adage : « qui paye décide », il se pourrait qu'à terme, le parlement écossais et l'Assemblée galloise souhaitent être plus que des institutions de dépenses et obtenir le contrôle de leurs propres maisons.



## II/ L'émergence d'un contrôle constitutionnel de la dévolution

Conséquence de cette émergence de nouvelles institutions et donc de nouvelles normes, il faut un juge pour contrôler le respect de ces normes inférieures, écossaise et galloise, à la norme supérieure britannique. Le parlement écossais et l'assemblée nationale galloise peuvent prendre des actes « primaires ou secondaires » mais les institutions ne sont pas souveraines et en plus des « barrières » de compétence instituées par les actes eux-mêmes ou dans des concordats, ils sont soumis au contrôle des cours de justice.

**251.** Il existe un contrôle judiciaire sur la législation subordonnée (*judicial review*) c'est-à-dire la possibilité de contester la législation subordonnée devant les cours si l'on s'estime lésé, et ce en dépit des procédures internes pour identifier des cas potentiels *d'ultra vires* (c'est le rôle du comité de législation). Selon l'acte, une cour ou un tribunal faisant une telle découverte est autorisé à enlever, limiter ou suspendre l'effet rétroactif de sa décision<sup>618</sup>.

Mais, tout juge peut aussi se trouver confronté à une *devolution issue*. Le tribunal saisi de la question peut demander l'avis d'un tribunal supérieur<sup>619</sup>. Depuis la réforme de 2005, la nouvelle Cour suprême a remplacé le *Judicial Committee of the Privy Council* comme organe suprême régulateur et gardien de la bonne répartition, une sorte de « garde-frontière<sup>620</sup> ». Le JCPC, encore en exercice avant la mise en place réelle de la Cour suprême, est chargé de veiller au bon respect par le législateur écossais et le futur législateur gallois de leurs limites de compétence et notamment, la conformité des normes écossaise et galloise à leur domaine de compétence et au respect de libertés publiques avec l'intégration directe de la Convention européenne des droits de l'homme.

**252.** Comme l'a décrit Lord RODGER\*, à propos du parlement écossais, dans le cas *WHALEY v Lord WATSON OF INVERGOWRIE* :

« Le caractère fondamental du parlement est qu'il est une institution qui - quelque puisse être important son rôle - a été créé par statut et voit découler ses pouvoirs du statut. En tant que tel, c'est une institution, comme n'importe quelle autre institution statutaire, qui doit travailler à l'intérieur de l'étendue de ses pouvoirs. Si il ne le fait pas, la cour, alors dans un cas approprié pourrait être sollicitée pour intervenir<sup>621</sup>. »

C'est pourquoi nous verrons dans un premier temps les limites « politiques et juridiques » institués par les actes eux-mêmes **(A)**, puis dans un deuxième temps l'exercice de ce contrôle par les Cours **(B)**.

---

<sup>618</sup> Article 110, GWA. Il existe la même disposition dans le Scotland Act 1998, article 102.

<sup>619</sup> En Angleterre et au pays de Galles, le *Magistrates' Court* peut saisir la *High Court* ; les autres tribunaux peuvent saisir la *Court of Appeal* et la *Court of Appeal* peut saisir le *Judicial Committee of the Privy Council*. En Ecosse, le tribunal peut saisir l'*Inner House of the Court of Session* (ou bien en matière pénale la *High Court of Justiciary*) et ces tribunaux peuvent saisir à leur tour le *Judicial Committee of the Privy Council*.

<sup>620</sup> Expression empruntée à Dominique ROUSSEAU à propos du Conseil Constitutionnel

<sup>621</sup> *WHALEY v Lord WATSON OF INVERGOWRIE*, S.C. 2000, 340



## A/ Un encadrement interne

Le *Scotland Act* et les *Government of Wales Act* encadrent les pouvoirs du parlement écossais et de l'assemblée nationale galloise. Ils contiennent des dispositifs pour réduire l'incertitude de l'*ultra-vires*. Ils établissent des procédures internes qui permettent d'encadrer étroitement et de soumettre ainsi le pouvoir normatif écossais et gallois au respect des domaines de compétences dévolus.

Il s'agit donc ici d'étudier de quelle manière et à quel niveau sont créées les barrières contenues dans les actes qui maintiennent les institutions dévolues dans un cadre déterminé par la loi.

### **1. Le contrôle politique**

L'acte écossais met en place un double niveau de contrôle, avant et après le vote de la loi, créant de cette façon une double protection et minimisant tout risque d'intrusion du parlement dans les domaines réservés de Westminster. Les actes mettent en place des contrôles politiques, des passages qui assurent la validité, la légalité de la loi. Quatre contrôles sont prévus dans le *Scotland Act* avant que le projet de loi ne reçoive l'assentiment royal.

L'article 30 de l'acte écossais de 1998 dispose que le membre de l'exécutif chargé d'un projet de loi doit faire une déclaration de conformité du texte avec la compétence législative du parlement<sup>622</sup>.

L'article 31 prévoit que le président du parlement a le droit de retirer un projet de loi de l'ordre du jour s'il le considère en dehors de la compétence du parlement. Cependant, le parlement peut voter la poursuite du débat sur le texte (alinéa 2). Cela donne la possibilité au parlement de se référer à la Cour suprême.

**253.** Enfin le secrétaire d'Etat peut également intervenir dans deux cas.

L'article 35 l'autorise à prendre un ordre interdisant au Président de soumettre un projet de loi à l'assentiment royal s'il a des fondements raisonnables de croire qu'un projet serait incompatible avec les obligations internationales ou des intérêts de défense et de sécurité nationale, ou, si ce projet est à l'intérieur de la compétence législative du parlement britannique en respect de l'article 28 alinéas 4 et 5, et aurait un effet nuisible, voire inverse sur un domaine réservé. Il doit cependant donner des raisons pour passer un tel ordre. Il apparaît cependant que ce pouvoir peut être exercé même quand une référence a été faite au conseil privé qui a disposé du problème<sup>623</sup>.

---

<sup>622</sup> Une disposition similaire est prévue à Westminster dans le *Human Rights Act* (clause 19) pour les projets de lois ayant une implication pour les droits de l'Homme comme contenus dans la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

<sup>623</sup> Article 35(3)(c), *Scotland Act*



Bien qu'il ne fasse pas partie des mesures citées dans le titre consacré à la procédure législative, l'article 58(4) du *Scotland Act* permet également au secrétaire d'Etat d'exercer un pouvoir parallèle sur les actes de l'exécutif. Il a la possibilité, s'il a une raison de croire qu'une action envisagée par un membre de l'exécutif écossais serait incompatible avec les obligations internationales ou si une telle action a pour but de donner effet à de telles obligations, de prendre un ordre pour empêcher que l'action soit prise. Dans de tels cas le secrétaire d'Etat peut par un ordre révoquer la législation. Lors des débats sur le projet de loi écossais et notamment à l'occasion du débat sur la souveraineté du Parlement<sup>624</sup>, le secrétaire d'Etat a saisi l'occasion pour expliquer le controversé article 54 comme étant « une ceinture et une sécurité et une mesure justement intégrée, pas une mesure générale que le Secrétaire d'Etat pouvait utiliser selon son caprice<sup>625</sup> ».

**254. Au pays de Galles**, même si l'Assemblée n'a pas eu le pouvoir d'édicter des lois jusqu'en 2007, l'étendue de ses pouvoirs pour édicter la législation subordonnée l'a rapprochée cependant d'une législature. De la même manière que le parlement écossais, ses actes secondaires devaient être intra vires et ne devaient pas être pris en contradiction avec la législation primaire édictée à Westminster. Il est ainsi clair que l'Assemblée a certaines obligations<sup>626</sup>.

Le contrôle politique est principalement exercé par le comité de législation. L'acte gallois établit une « approbation régulatrice ». Pour être approuvé, un acte doit répondre à un examen de conformité avec la loi de référence. Cette analyse doit être soumise à Assemblée<sup>627</sup>. Une telle appréciation n'a pas besoin d'être conduite lorsque c'est « inapproprié ou pas raisonnablement praticable<sup>628</sup> ».

En termes de procédures, pour éviter qu'un acte ne soit pas conforme à la loi de référence, l'acte dispose, sauf en cas de circonstances exceptionnelles, que les projets d'instruments statutaires de l'Assemblée nécessitent l'approbation de la totalité de l'Assemblée par une résolution<sup>629</sup>. L'acte ne mentionne que l'approbation ou le rejet des instruments, cependant le règlement dispose que des amendements peuvent être proposés à la fois par le comité concer-

<sup>624</sup> Plus précisément le 28 janvier et le 19 février 1998 (premier et troisième d'examen du Comité).

<sup>625</sup> Hansard, H.C, vol. 306, col. 243, 16 Février 1998

<sup>626</sup> L'article 106(7) de l'acte gallois de 1998 dispose que l'Assemblée n'a pas le pouvoir d'agir d'une façon qui soit incompatible avec le droit communautaire. L'article 107 rend obligatoire l'application et le respect des dispositions du *Human rights Act 1998* par l'Assemblée. L'application des obligations internationales de l'Assemblée est établie dans l'article 108.

<sup>627</sup> Article 65, GWA 1998

<sup>628</sup> Article 65(2), GWA 1998

<sup>629</sup> Article 66(2), GWA 1998. Ils doivent être formellement signés par le *Presiding Officer*, le *Deputy Presiding Officer* (un secrétaire de l'Assemblée peut signer en l'absence du *Presiding Officer*, Article 66(1)-(3), SO n°22-24

né<sup>630</sup> (*subject Committee*) ou par l'Assemblée<sup>631</sup>. De plus, l'approbation de l'ordre n'est valable que si l'assemblée a reçu et examiné le rapport du comité de législation, ainsi que l'évaluation sur le projet d'ordre s'il y en a une<sup>632</sup>. Le rapport du comité de législation est primordial car il doit attirer l'attention sur d'éventuelles dispositions *ultra vires*. Toutefois ces obligations peuvent être évitées par le comité exécutif s'il estime qu'il n'est pas raisonnable en pratique de s'y conformer<sup>633</sup>. Cependant, dans ce cas, un membre de l'Assemblée, dans les quarante jours qui suivent le passage de l'ordre peut déposer une résolution devant l'Assemblée pour demander l'annulation de l'instrument<sup>634</sup>. Ces exigences requises dans les textes réglementaires sont vus par Keith PATCHETT, comme une « amélioration de celles utilisées par le Parlement pour la législation subordonnée édictée par Whitehall<sup>635</sup> ». En effet, l'examen par le parlement de Westminster de la législation subordonnée prise par le gouvernement est l'exception plutôt que la règle et, dans la plupart des cas, peu de temps est consacré pour l'examen de même qu'il ne bénéficie que rarement de rapports et n'a le plus souvent que la possibilité de l'approuver ou de le rejeter.

**255. A partir de 2007**, les contrôles politiques ressemblent à ceux mis en place dans l'acte écossais. Ainsi, la personne en charge du projet de loi doit faire une déclaration de compétence avant son introduction<sup>636</sup>. De manière similaire à l'acte écossais, le *presiding officer* gallois a le devoir de se prononcer sur la compétence législative de l'Assemblée par rapport au projet<sup>637</sup>. Enfin, le secrétaire d'Etat a la possibilité d'empêcher l'approbation d'une mesure de l'Assemblée s'il a des raisons de croire que la mesure peut voir un effet néfaste sur un domaine qui n'est pas de la compétence de l'Assemblée, ou si elle menace les ressources en eau de l'Angleterre, ou toute loi anglaise, ou si elle viole les obligations internationales ou est incompatible avec les intérêts de la sécurité et de la défense nationale<sup>638</sup>. Le secrétaire d'Etat a quatre semaines pour agir pendant le passage de la mesure ou après approbation de l'Assemblée.

En plus de ces barrières politiques, l'acte écossais et l'acte gallois de 2006 instituent des officiers judiciaires comme gardiens de la dévolution.

---

<sup>630</sup> SO N°22.7-22.8

<sup>631</sup> SO N°22.14-22.24

<sup>632</sup> Article 66(5), GWA 1998 ; SO N°22.12

<sup>633</sup> Article 67(1), GWA 1998

<sup>634</sup> Article 67(3), GWA 1998 ; SO N°22.27-22.28

<sup>635</sup> « The Government of Wales Act 1998 » in *The road to the National Assembly for Wales*, p.229-264

<sup>636</sup> Article 110(2), GWA 2006.

<sup>637</sup> Article 110(3), GWA 2006

<sup>638</sup> Article 101, GWA 2006

## 2. Les officiers judiciaires

En Ecosse, cette position est occupée par le Lord Avocat mais aussi par son adjoint l'Avocat général pour l'Ecosse - *Advocate General for Scotland*<sup>639</sup>. Historiquement, la fonction du Lord Avocat date de 1483. Avant la dévolution, il était le conseiller juridique du gouvernement de Grande-Bretagne. Avec la dévolution et le transfert des compétences il est devenu membre de l'exécutif écossais. Il est dorénavant chargé de faire le lien entre l'exécutif écossais et Westminster et de conseiller juridiquement l'exécutif écossais. C'est son adjoint qui s'occupe désormais d'informer et de fournir des services juridiques aux ministères du gouvernement du Royaume-Uni.

L'acte gallois de 2006, quant à lui, institue le *Counsel General*<sup>640</sup> pour occuper les mêmes fonctions que le Lord Avocat écossais. Il fait lui aussi partie de l'équipe exécutive galloise et doit apporter un conseil juridique sur les futures mesures législatives. Enfin, les deux actes mentionnent l'*Attorney General*<sup>641</sup>, conseiller juridique du gouvernement britannique qui peut également intervenir. Ces officiers déterminent si un projet de loi ou une loi pose une question de dévolution et sont à l'initiative des procédures judiciaires.

**256.** Ils ont le pouvoir d'intervenir à tout moment dans la procédure législative. Avant promulgation, l'avocat général, le Lord Avocat pour l'Ecosse, le *Counsel General* pour le pays de Galles ou l'*attorney général* peuvent référer toute question rentrant dans un cas énuméré dans les actes devant la cour suprême. Ils ont quatre semaines<sup>642</sup> pour introduire un recours ; le délai court soit à partir de la période commençant avec le passage du projet de loi, soit à tout moment dans les quatre semaines suivant une étape d'approbation. Durant cette période réservée à la saisine des officiers judiciaires, les présidents des deux institutions dévolues, ne doivent pas soumettre un projet de loi pour assentiment royal, ou lorsqu'un recours a été fait mais que la cour suprême ne s'est pas encore prononcée sur la question<sup>643</sup>.

**257.** Cependant, les officiers judiciaires doivent s'en tenir aux cas déterminés et énumérés dans les deux actes<sup>644</sup>. Ils ont donc l'obligation de transmettre au JCPC, puis à partir de 2008 à la Cour suprême toute question se posant sur la compétence législative du parlement, les fonctions et pouvoirs exercés par les ministres et membres des exécutifs écossais et gallois, tout cela en respect des droits contenus dans la Convention Européenne des droits de l'homme ou avec le droit communautaire.

---

<sup>639</sup> Article 32, SA 1998 et Schedule 6, paras 4, 15, 25.

<sup>640</sup> Article 112, GWA 2006.

<sup>641</sup> Depuis le gouvernement de Tony BLAIR, l'*Attorney General* participe régulièrement aux réunions du Cabinet. L'actuel Attorney, Baroness SCOTLAND OF ASTHAL a déposé un document de consultation le 27 juillet 2007 sur une possible réforme de son rôle. Elle propose par exemple que les avis juridiques soient publics.

<sup>642</sup> Art. 33(1), SA 1998 et article 112(2), GWA 2006

<sup>643</sup> Art.32(2).

<sup>644</sup> Schedule 6 – SA 1998 et Schedule 9 – GWA 2006.

**258.** Comme nous l'avons vu précédemment les administrations dévolues sont invitées à notifier dès leur proposition les mesures législatives à la fois aux départements de Whitehall concernés mais également aux officiers judiciaires. De cette manière, le gouvernement souhaite que d'éventuels conflits soient résolus « à travers la discussion<sup>645</sup> ». Le *Memorandum of Understanding* établit que si ces procédures de consultation et d'échange sont suivies, l'intervention formelle, entendu le recours judiciaire, n'interviendra qu'en « dernier ressort ».

**259.** Pour autant comme l'a rappelé Lord HOPE\*, lors d'un arrêt du JCPC en 2001<sup>646</sup>, « quoique puissent être importantes les deux protections en pratique dans le travail du parlement écossais, elles ne sont pas plus que des opinions qui ne lient pas la justice. » Ainsi, si les barrières mises en place dans les statuts écossais et gallois tendent à minimiser le recours devant les cours - certificats de compétence législative et obligation pour les *Law Officers* et le Secrétaire d'Etat de donner leur aval pour aller devant les cours - elles n'ont pas supplanté pour autant un contrôle judiciaire indépendant. En effet, en tant que législatures subordonnées, les actes du parlement et de l'Assemblée peuvent être présentés devant les cours en cas de conflit entre l'exécutif écossais ou gallois et le gouvernement du Royaume-Uni, un individu et l'exécutif écossais ou gallois ou entre deux individus.

---

<sup>645</sup> Memorandum of Understanding & supplementary agreements, Cm 4806, Juillet 2000, para. 14-15

<sup>646</sup> ANDERSON et autres v Ministres écossais et Advocate General for Scotland, 15 Octobre 2001



## **B/ Le contrôle judiciaire**

Le contrôle d'un acte de la dévolution par une cour ordinaire peut intervenir à tout moment. Les actes décrivent les cas de recours d'une question de dévolution d'une cour à une autre<sup>647</sup>.

**260.** En dernier ressort, et ce jusqu'à la création de la Cour Suprême, c'est l'ancienne cour de la Reine, chargée de régler les conflits pour les Etats du Commonwealth, qui a été désignée pour avoir compétence pour se prononcer sur les conflits de compétences dus à la dévolution.

### **1. Le choix transitoire du JCPC comme cour d'appel finale.**

Le *Judicial Committee of the Privy Council* - Comité judiciaire du Conseil Privé (JCPC) a été établi en 1833 afin d'exercer compétence pour les appels des cours coloniales, amirales et ecclésiastiques<sup>648</sup>. Aujourd'hui, dans une moindre mesure il continue à entendre les appels des pays de Commonwealth<sup>649</sup>. Composé de juges qui occupent des postes judiciaires supérieurs dans les tribunaux du Commonwealth<sup>650</sup>, il est composé seulement de juges britanni-

---

<sup>647</sup> Schedule 6, paras 4(3), 15(3), 25(3), *Scotland Act 1998* et Schedule 9, part.2, *GWA 2006*

Dans les procédures civiles, les cours peuvent référer une question de dévolution à la Haute Cour (*Schedule 6, para. 18, SA 1998* et *Schedule 9, part 2.6, GWA 2006*) ou à la Cour d'appel (*Schedule 6, para. 19* et *Schedule 9, Part 2.7 GWA 2006* ; à l'exception des cours de magistrats, de la cour d'appel ou la Chambre des Lords, ou de la Haute Cour lorsqu'elle agit en relation avec le paragraphe 18 du *SA 1998* et la Partie 2.6 du *GWA 2006*).

Dans les affaires pénales, une cour, autre que la Cour d'appel ou la chambre des Lords peut référer une question de dévolution à la *High Court*, dans le cas d'un résumé de procédures (*Schedule 9, Part 2.9.a, GWA 2006*) ou à la Cour d'appel dans le cas de procédures d'inculpation (*Schedule 6, para. 21, SA 1998* et *Schedule 9, Part 2.9.b, GWA 2006*).

Les tribunaux pour lesquels il n'y a pas d'appel doivent en référer à la Cour d'appel (*Schedule 6, para. 20, SA 1998* et *Schedule 9, Part 2.8, GWA 2006*).

La cour d'appel peut référer toute question de dévolution qui vient devant elle, autre qu'une référence décrite ci-dessus au Conseil privé (*Schedule 6, para. 22, SA 1998* et *Schedule 9, Part 2.10, GWA 2006*).

Lorsqu'une question de dévolution se pose dans les procédures judiciaires de la Chambre des Lords, elle doit en référer au conseil privé à moins que la Chambre ne décide qu'il serait plus approprié pour elle de considérer cette question (*Schedule 6, para. 32, SA 1998*). Les appels de la Haute Cour ou de la Cour d'appel sur les questions de dévolution restent au conseil privé. Une autorisation est requise pour un tel appel de la Haute Cour ou de la Cour d'appel, ou du Conseil privé (*Schedule 6, para. 23, SA 1998* et *Schedule 9, part.2.11, GWA 2006*).

Enfin, une disposition spéciale mentionne les cas qui devront être référés par le conseil privé à la cour de justice européenne (*article 34, SA 1998*)

<sup>648</sup> Il a, par ailleurs, d'autres activités judiciaires diverses. Il est par exemple la cour finale d'appel pour les îles de la Manche\* et l'Île de Man. Par ailleurs, il peut être saisi par la couronne en tant que conseiller « considération et rapport » (cette procédure prévue dans l'article 4 de l'acte de 1833 est peu utilisée).

\* Îles de la Manche : ensemble d'îles situées dans la Manche à l'ouest de la péninsule du Cotentin. Autrefois appelées archipel normand, elles sont la partie insulaire de la province historique de Normandie. Les principales îles et leurs dépendances sont : Jersey, Les Minquiers, Les Écréhous, Guernesey (*Guernsey*), Aurigny (Alderney), Sercq (Sark), Brecqhou, Herm, Jéthou, Burhou )

<sup>649</sup> Il est la cour suprême pour : 17 états indépendants (la plupart des anciennes colonies et dominions du Royaume-Uni) incluant la Nouvelle-Zélande, la Jamaïque et la République de Trinidad et Tobago. Le JCPC siège dans la structure judiciaire de l'Etat plutôt que celle du Royaume-Uni. Il est également cour suprême pour les territoires britanniques d'outre-mer (précédemment appelés les Départements Territoriaux d'outre-mer) incluant les Bermudes, les îles Caïman et Gibraltar ; pour Jersey et Guernesey et l'Île de Man.

<sup>650</sup> La composition du JCPC est régie par le statut de 1833 : habituellement il inclut 3 ou 5 *Lords of Appeal in Ordinary*, ainsi que le Lord Chancelier, les *Lords Justice of Appeal*, ayant siégés au Royaume-Uni ainsi que des juges des cours supérieures des Etats concernés du Commonwealth en cas d'appel. Dans les cas concernant la dévolution (*devolution issue*) sa composition est limitée aux *Lords of Appeal in Ordinary*, ou d'autres siégeant dans une juridiction suprême du Royaume-Uni.

ques<sup>651</sup> pour le contentieux de la dévolution<sup>652</sup>.

**261.** Le gouvernement travailliste a avancé peu d'explications pour le choix du JCPC. Une raison avancée était que le JCPC avait « l'expérience d'une cour suprême constitutionnelle pour les différentes dépendances et colonies du Commonwealth<sup>653</sup> ». De plus, ce choix s'est justifié par rapport au choix du comité d'appel de la Chambre des Lords à deux égards. D'une part, l'examen des cas aurait entraîné une charge de travail pour le comité et le Gouvernement « n'était pas sûr qu'ils arriveraient à rendre des décisions rapides sur ces cas<sup>654</sup>. »

**262.** D'autre part, le choix du JCPC a semblé plus judicieux : le comité d'appel de la chambre des Lords, en effet, en tant que part du parlement de Westminster, aurait manqué d'indépendance pour juger les conflits entre Westminster, Belfast, Cardiff ou Edimbourg. Enfin, on peut raisonnablement penser que le choix se soit fait aussi car le JCPC possédait déjà ces fonctions sous l'article 51 du *Government of Ireland Act*.

Cependant durant l'examen des projets de lois de dévolution écossais et gallois, plusieurs amendements (déposés par les libéraux<sup>655</sup> et les nationalistes<sup>656</sup>) ont proposé la création d'une cour constitutionnelle pour l'examen de ces cas.

**263.** Dans sa compétence, le JCPC n'est pas restreint à l'examen des lois spécifiques à chaque territoire du Royaume-Uni. Comme l'a précisé le secrétaire d'Etat pour l'Ecosse M.McLEISH, lors d'un débat aux Communes, « les règles de procédure du JCPC seront déterminées par un Ordre en Conseil selon l'article 103 du *Scotland Act* 1998. Ils s'étendront à l'ensemble du Royaume-Uni, comme au *Scotland Act* lui-même. De manière similaire, le JCPC ne sera pas restreint à appliquer les lois écossaises dans les détermination des cas sous le *Scotland Act*<sup>657</sup>. L'article 103 (1) de l'acte écossais<sup>658</sup> dispose qu'une « décision du JCPC dans les procédures prévues par l'Acte aura force obligatoire pour toutes les procédures juridiques » ; ce qui signifie que toutes les cours judiciaires britanniques ou/et territoriales (écos-

---

<sup>651</sup> *Scotland Act* 1998, article 103(2)

<sup>652</sup> Pour être juge au JCPC, il faut pouvoir justifier d'une expérience de deux ans dans un tribunal d'appel (*High Judicial office*) ou d'une expérience de 15 ans dans une profession juridique (*Appellate Jurisdiction Act* 1876, article 6). Les Lords judiciaires siègent jusqu'à 70 ans, même s'ils peuvent continuer à siéger sur une base ad hoc jusqu'à 75 ans.

<sup>653</sup> Lord IRVINE, HL Debs., col.1983, 28 Octobre 1998

<sup>654</sup> M. Win GRIFFITHS, HC Debs, col.297, 3 Février 1998

<sup>655</sup> On retiendra la proposition de Lord STEEL OF AIKWOOD, (soutenue par Lord WILBERFORCE et Lord COOKE OF THORNDON) d'une « cour constitutionnelle composée de neuf membres du JCPC avec pas plus de quatre juges anglais et au moins deux juges écossais, et au minimum un juge irlandais, nommés par une commission de représentants politiques des différents territoires », HL Debs, col. 1963, 28 Octobre 1998.

<sup>656</sup> L'amendement du SNP proposait de « remplacer le JCPC par une cour constitutionnelle sur le modèle du tribunal constitutionnel allemand, qui avait été récemment exporté en Espagne et au Mexique », HC Debs, col. 204, 12 Mai 1998.

<sup>657</sup> HC Deb., col. 33, 7 décembre 1998. IL répondait ainsi à la question de Mme EWING : « le JCPC doit-il utiliser en pratique les lois écossaises et la jurisprudence dans la délibération des conflits relatifs aux pouvoirs du parlement écossais ? »

<sup>658</sup> Comme pour le pays de Galles : schedule 8, para. 32(b), GWA ou l'Irlande du Nord : *Northern Ireland Act* 1998, article 82(1)

saïse) sont liées par les jugements du JCPC.

**264.** De plus, le JCPC a rappelé que sa compétence n'était engagée que lorsqu'il y avait la détermination d'une *devolution issue*, au grand regret de Lord HOPE :

« Il est dommage que le JCPC ne puisse intervenir qu'à l'intérieur des limites qui ont été établies par le statut [*Scotland Act*]... Un des cas qui tombe dans la description des *devolution issues* au paragraphe 1 du schedule, peut très bien émerger une question constitutionnelle. Mais il ne s'en découle pas que toutes les questions qui sont de nature constitutionnelle sont des questions de dévolution dans le sens donné par le paragraphe<sup>659</sup>. »

Tant que les cours doivent juger de la validité de la législation subordonnée établie par l'assemblée ou le parlement, elles sont sur un terrain relativement familier, car elles sont habituées à revoir la législation secondaire au travers du *judicial review*. Mais dorénavant, les cours ont également le pouvoir de contrôler la législation primaire du parlement écossais. Les juges doivent en effet identifier le domaine de compétence du statut attaqué et déterminer ensuite s'il est à l'intérieur ou en dehors des domaines sur lesquels la législature écossaise a autorité. L'interprétation de la « compétence législative » donnée par le JCPC aide à dessiner la « nouvelle » structure normative. Il existe désormais une division de l'autorité, les juges doivent interpréter la compétence législative du parlement écossais et à partir de mai 2007 de l'assemblée nationale galloise.

Jusqu'à présent (octobre 2007), quinze cas ont été examinés et jugés par le JCPC<sup>660</sup> :

**Tableau 3. Récapitulatif des « devolution issues » examinés et jugés par le JCPC**

HCJ Ecosse	22/05/2007	DS v. Her Majesty's Advocate <sup>661</sup>
Appel HCJ	6/02/2006	Arthur KEARNEY v. Lord Advocate et Kevin RUDDY Martin ROBERTSON et Seamus O'DALAIGH v. Procurator Fiscal <sup>662</sup>
Appel HCJ	11/05/2005	James HOLLAND v. Her Majesty's Advocate <sup>663</sup>
Appel HCJ	11/05/2005	Alvin LEE SINCLAIR v. Her Majesty's Advocate <sup>664</sup>
Appel HCJ	18/03/2004	(1) Patrick Anthony FLYNN (2) Peter Mitchell Meek (3) John Gary NICOL and (4) Peter McMURRAY v. Her Majesty's Advocate <sup>665</sup>
Petition HCJ	11/11/2004	MITCHELL John David Moir v. Her Majesty's Advocate <sup>666</sup>

<sup>659</sup> HOEKSTRA v HM Advocate (n°3) [2000], SCCR 367

<sup>660</sup> HCJ = *High Court of Justiciary*, Source : <http://www.privacy-council.org.uk/>

<sup>661</sup> L'affaire concernait une loi passée à Holyrood permettant la divulgation de l'histoire sexuelle des prévenus dans les procès pour offense sexuelle et sa compatibilité avec le droit à un procès juste et équitable protégé par l'article 6 de la CEDH. A l'unanimité, les juges ont décidé que les dispositions en question étaient autorisées selon la CEDH.

<sup>662</sup> [2006] Les deux affaires concernaient des points relatifs aux techniques de procédure judiciaire et leur respect de la Convention Européenne des droits de l'homme.

<sup>663</sup> [2005] L'affaire concernait l'article 6 de la CEDH et la charge de la preuve

<sup>664</sup> [2005] L'affaire concernait l'article 6.1 de la CEDH et le droit à un procès équitable. Le Lord Avocat avait-il le droit de poursuivre sans avoir produit l'existence et le contenu des déclarations faites par un témoin à la police.

<sup>665</sup> [2004] Il s'agissait de déterminer si l'article 2 de la loi sur les prisonniers et les poursuites criminelles de 1993 (*Prisoners and Criminal Proceedings (Scotland) Act 1993*), modifié par la loi de 2001 (Scottish Parliament of the Convention Rights (Compliance) (Scotland) Act 2001), et partie I de l'annexe de la loi de 2001 est compatible avec les droits de la CEDH, si le Parlement écossais avait compétence pour décréter ces dispositions.

<sup>666</sup> [2004] cas particulier d'une pétition selon la procédure prévue au paragraphe 11, schedule 6, SA 1998. Le pétitionnaire attendait son procès pour viol. Il a soulevé une question de dévolution avant le début de son procès sur la compatibilité des articles 274 et 275 avec la loi sur la procédure pénale de 1995 (*Criminal Procedure (Sco-*



HCJ	11/02/2003	Hellen CLARK (Procureur Fiscal, Kilcardy) v Christopher John KELLY <sup>667</sup>
HCJ	22/07/2002	Kenneth Anthony Paton MILLS v H.M. Advocate <sup>668</sup>
HCJ	29/01/2002	Procureur Fiscal, Linlithgow v WATSON & BURROWS et H.M. Advocate v JK <sup>669</sup>
HCJ	28/11/2002	« R » v H.M. Advocate et Advocate General For Scotland <sup>670</sup>
Inner Court of Session Ecosse	15/10/2001	ANDERSON et autres v Ministres écossais et Advocate General for Scotland <sup>671</sup>
HCJ Ecosse	24/07/2001	David CAMERON MILLAR v Procurator Fiscal, ELGIN and Kerry PAYNE, Paul STEWART and Joseph TRAVEY v Procurator Fiscal Dundee <sup>672</sup>
HCJ Ecosse	24/05/2001	MCLEAN v H.M. Advocate General <sup>673</sup>
HCJ Ecosse	5/02/2001	H.M. Advocate v MCINTOSH <sup>674</sup>
HCJ Ecosse	5/12/2000	BROWN v Procurator Fiscal ( <i>Dunfermline</i> ) <sup>675</sup>
HCJ Ecosse	26/10/2000	HOESKSTRA et autres v H.M. Advocate <sup>676</sup>
HCJ Ecosse	19/10/2000	MONTGOMERY et autres v H.M. Advocate <sup>677</sup>

*tland*) Act 1995), amendée par l'article 7 et 8 de la loi sur les offenses sexuelles (*Sexual Offences (Procedure and Evidence) (Scotland) Act*) de 2002, avec son droit à un procès équitable selon l'article 6 (1) de la CEDH.

<sup>667</sup> [2003] Le cas concernait la structure et la procédure des cours de district en Ecosse. Il s'agissait de savoir si la plainte pour vol déposée par le Procureur de Kilcardy qui a conduit à un procès devant un juge de la cour de district à Kilcardy était compatible avec le droit à un procès public selon l'article 6 de la CEDH

<sup>668</sup> [2002] Il s'agissait de déterminer si le retard d'examen d'un appel dû au procureur violait l'article 6 de la CEDH.

<sup>669</sup> [2002] L'affaire concernait deux officiers de police venus témoigner lors d'un procès. Le *Sheriff* à l'issue du procès les accuse de parjure. Le procureur ordonne une enquête. Elle commence en juillet 1998 pour s'achever en avril 2000. Les deux officiers de police, poursuivis, ont soulevé une question de dévolution au regard de leur droit à un procès dans un délai raisonnable selon l'article 6 de la CEDH.

<sup>670</sup> [2002] L'affaire concernait le droit à un procès dans un délai raisonnable selon l'article 6 de la CEDH. Le procès du requérant a eu lieu le 2 octobre 2001 pour des faits arrivés le 13 août 2005.

<sup>671</sup> [2001] Les trois requérants remettaient en cause, pour la première fois, la validité et la légalité d'un acte du Parlement écossais. Le *Mental Health (Public safety and Appeals) (Scotland) Act 1999*, est le premier acte passé par le parlement par une procédure d'urgence (voir affaire RUDDLE p.125-126), ce qui aurait pu remettre en cause la légalité même du parlement écossais. La requête était basée sur l'incompatibilité de la loi avec la Convention Européenne des droits de l'Homme avec les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi. La cour de Session avait rejeté l'appel en juin 2000 et le JCPC l'a examiné en juillet 2001. Les cinq lords judiciaires (incluant les deux lords judiciaires écossais) ont unanimement rejeté l'appel le 15 octobre. Face à cette situation nouvelle d'examen d'un acte d'un parlement domestique (dévolu), les lords judiciaires n'ont cependant pas été très explicites dans leur jugement. En effet, tandis qu'ils ont reconnu que l'acte avait rempli les tests statutaires de compétence législative, tels qu'ils étaient établis dans le *Scotland Act*, les juges n'ont pas donné, au moins ouvertement, une définition claire de ce que devait être une « bonne » législation. En outre, ils ont examiné très précisément la compatibilité de l'acte avec la Convention Européenne des droits de l'Homme.

<sup>672</sup> [2001] Les requérants cherchaient à voir annuler leur condamnation aux motifs que leur droit à un tribunal indépendant et impartial avait été violé étant donné qu'ils avaient comparu devant une cour de shérif temporaire. Le JCPC a estimé qu'il n'y avait pas de raison de douter de l'impartialité des procédures devant les shérifs temporaires. En effet le fait qu'ils soient nommés par un membre de l'exécutif écossais, le *Lord Advocate*, était une garantie suffisante pour établir que le tribunal respectait les principes d'indépendance et d'impartialité établis par la Convention Européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

<sup>673</sup> [2001] U.K.P.C., appels déboutés. La question principale concernait l'effet du *Criminal Legal Aid (Fixed Payments) (Scotland) Regulations 1999 (SI 1999/491)*, c'est à dire la compatibilité de restrictions financières (imposées par des règles juridiques) sur les coûts de la défense avec l'article 6 de la CEDH.

<sup>674</sup> [2001] S.L.T. 304, il n'y a eu aucune rupture des droits de la Convention Européenne des Droits de l'Homme protégeant la présomption d'innocence (article 6.2) et le droit à la propriété par un Procureur qui a passé un ordre de confiscation de propriété sous la législation des revendeurs de drogues selon la procédure établie dans le *Proceeds of Crime (Scotland) Act 1995*.

<sup>675</sup> [2000] 2 W.L.R. 817, 2001 S.L.T. 59. Mme BROWN était suspectée de conduite en état d'ivresse et selon le *Road Traffic Act 1988 s.172(2)(a)* qui oblige à identifier le conducteur de la voiture au moment de l'accident, elle a été reconnue en état d'ivresse. Elle a fait appel aux motifs que l'acte mettait en cause son droit au silence et contre l'auto-incrimination protégés à l'article 6(1) de la CEDH. Lord HOPE a estimé qu'il y avait une *devolution issue* parce que « la cour avait la responsabilité primaire de s'assurer que le responsable avait eu un procès équitable, l'effet du *Scotland Act* est que c'est également de la responsabilité du Procureur. »

<sup>676</sup> [2000]. Quatre plaignants, accusés d'avoir importé trois tonnes de cannabis, ont fait appel devant le JCPC : aucun cas de *devolution issue*.

Tous les cas ont concerné l'Ecosse, et principalement les droits des défenseurs en matière criminelle en rapport avec la Convention européenne des droits de l'homme.

En matière de dévolution, la place suprême du *Judicial Committee of the Privy Council* a permis aux Lords de maintenir une cohérence et une uniformité dans l'interprétation constitutionnelle des actes écossais et gallois, instituant un véritable « contrôle localisé de constitutionnalité<sup>678</sup> ». Si le conseil privé décide qu'un projet de loi est en dehors des compétences du parlement les *presiding officer* ne peuvent pas le soumettre à l'assentiment royal dans sa forme non amendée<sup>679</sup>. Le JCPC a eu pour mission, comme l'a déclaré Lord HOPE, de « maintenir l'uniformité dans la détermination de ces questions à travers toutes les composantes du Royaume-Uni<sup>680</sup>. » Pourtant cette uniformité concerne aussi l'interprétation des droits de la Convention européenne des droits de l'homme. Les décisions du JCPC sont contraignantes pour les autres cours, comme en dispose l'article 103(1), ce qui en théorie altère la règle générale qui veut que la Chambre des Lords dans sa capacité judiciaire n'est liée par aucune cour. Mais l'existence même de cette cour constitutionnelle ad hoc pose la question du respect de la Convention européenne et de l'article 6 qui requiert un tribunal indépendant et impartial alors que les conseillers sont nommés et révoqués par la Couronne. La voie est ouverte pour une cour suprême, indépendante des deux autres branches du pouvoir.

## 2. La cour suprême

La cour suprême au titre du conseil constitutionnel français ou de la cour suprême américaine, chargées de contrôler la conformité des lois à la Constitution n'avait pas, jusqu'à présent, son équivalent dans le système britannique. La Haute Cour de Justice et la Cour d'appel étaient les « cours suprêmes » d'Angleterre et du pays de Galles<sup>681</sup>. Dans le sens usuel, la plus haute

---

<sup>677</sup> [2000]. Le *Lord Advocate* n'a pas porté atteinte à l'article 6(1) de la CEDH en poursuivant pour meurtre dans la publicité du procès. Les avis des juges étaient partagés sur le fait qu'il y ait une *devolution issue* ou pas. Lord HOFFMAN en effet, a soutenu que rien qui ne pouvait être fait par le *Lord Advocate* pouvait remettre en cause l'article 6(1) de la CEDH, la seule rupture qui pouvait arriver concernait l'échec de la cour de déterminer une charge criminelle « à une audition juste et publique ». Les Cours ne sont pas parts de l'exécutif écossais. Si les doutes du Lord HOFFMAN étaient corrects, l'appel aurait du allé devant la *High Court of Justiciary*.

<sup>678</sup> Expression de Stéphane PIERRE CAPS, Droit Constitutionnel, 2<sup>ème</sup> édition, p.63

<sup>679</sup> *ibid.* s.32(3).

<sup>680</sup> BROWN v SCOTT [2001] 2 All ER 97, 125 (Lord HOPE)

<sup>681</sup> La Cour d'appel en Angleterre et au pays de Galles est l'institution la plus proéminente. Elle entend la plupart des affaires et est dirigée par deux figures judiciaires, le *Lord Chief of Justice* et le Maître des Rolls (master of the Rolls). La structure du système civil a changé en Angleterre et au pays de Galles. La plupart des décisions en première instance sont prises par des cours ou des tribunaux spécialisés. Sous les réformes WOOLF, la High Court est la première voie d'appel dans la plupart des affaires. L'appel devant la Cour d'appel requiert habituellement l'autorisation de la cour de première instance. Si c'est un second appel, l'autorisation sera donnée seulement s'il existe un point d'une importance générale. Même dans les affaires criminelles, la Cour d'Appel possède la responsabilité principale pour prononcer le droit. Seuls quelques uns des Lords judiciaires ont une expérience du droit pénal. Les cours pénales écossaises fonctionnent sans droit d'appel devant la Chambre des Lords,

cour était le *Appellate Committee*<sup>682</sup> de la Chambre des Lords qui remplissait les fonctions d'appel pour la Haute Cour et la Cour d'appel pour l'Angleterre et le pays de Galles, l'Irlande du Nord et seulement pour les cas civils pour les cours d'Ecosse.

Jusqu'à présent, sous la constitution britannique, seul le Parlement, sous l'autorité de la Couronne, était suprême. L'exécutif et le judiciaire, quant à eux, étaient tous deux des serviteurs de la volonté du Parlement.

**265.** Or ce n'est plus le cas depuis le 24 mars 2005<sup>683</sup> avec la loi sur la « Réforme Constitutionnelle » qui a vu la création d'une cour suprême. En effet, cette nouvelle cour agit comme cour finale d'appel pour l'Angleterre, le pays de Galles et l'Irlande du Nord et comme cour finale d'appel en matière civile pour l'Ecosse. Elle doit également gérer les cas de *dévolution issues*, un rôle jusque là rempli, comme nous l'avons vu, par le Comité judiciaire du Conseil privé. En tant que Cour « suprême », une décision de la Cour sur une question de dévolution est contraignante pour toutes les juridictions<sup>684</sup> sauf pour elle-même<sup>685</sup>.

**266.** Selon Dawn OLIVER<sup>686</sup>, l'existence d'une Cour suprême permet tout d'abord de régler le problème d'indépendance et d'impartialité posé par le comité d'appel de la chambre des Lords dont les membres possèdent à la fois des fonctions législative et judiciaire<sup>687</sup>. Ensuite, l'existence d'une cour unique permet de régler la situation anormale et confuse qui résultait des deux juridictions possédant ce rôle de cour suprême entre le comité d'appel de la Chambre des Lords et le Comité Judiciaire du Conseil privé pour les cas de dévolution issues. La

---

source p.250, Robert CARNWARTH, « Do we need a supreme court ? », *The political Quarterly Review*, 2004, p.249-256

<sup>682</sup> Les 12 Lords judiciaires sont réunis dans le Comité d'appel de la Chambre (*Appellate Committee*). Le comité reçoit environ 300 pétitions par an et en entend 80. La grande majorité des affaires proviennent de l'Angleterre et du pays de Galles – 86 % des affaires entendues pour la période 1967-1996. L'appel peut être accordé par la Chambre d'appel qui le fait rarement en pratique. Le comité d'appel est généralement capable de sélectionner sa propre charge de travail. Comme un Lord judiciaire l'a déclaré : « les Lords préfèrent dîner à la carte », cité par p.249, Robert CARNWARTH, « Do we need a supreme court ? ».

<sup>683</sup> Le 12 juin 2003 le gouvernement a annoncé soudainement son intention de réfléchir à une Cour suprême pour l'ensemble du Royaume-Uni, dans l'objectif de continuer à moderniser la constitution. Avant cette date, le gouvernement a en effet montré peu d'intérêt pour une cour suprême. Le livre blanc de 2001 sur la réforme de la Chambre des Lords confirme l'engagement du gouvernement de maintenir les membres judiciaires à l'intérieur de la Chambre. Et en avril 2003, Lord IRVINE, alors Ministre de la Justice, déclarait publiquement qu'il n'y avait pas de projet de changement. L'annonce du gouvernement de créer une cour suprême, déclaration faite à l'occasion du remaniement ministériel de juin 2003 a alors été un peu surprenante. Source, p.251, Robert CARNWARTH, « Do we need a supreme court ? ».

Le ministère des affaires constitutionnelles également Ministre de la Justice (*Lord Chancellor*) a lancé une consultation en juillet 2003 dont le but était d'examiner les possibilités pour créer une cour indépendante du Parlement qui agirait comme cour suprême à la fois pour l'Angleterre et le pays de Galles mais également pour l'Ecosse et l'Irlande du Nord. Le 25 Février 2004, le Gouvernement publie le projet de loi pour une Cour Suprême indépendante.

<sup>684</sup> Article 41(3)(a), Constitutional Reform Act 2005.

<sup>685</sup> Article 41(3)(b), Constitutional Reform Act 2005

<sup>686</sup> Dawn OLIVER, *Constitutional Reform in the UK*, p. 347.

<sup>687</sup> En pratique cependant, le, degré de participation d'activité législative des Law Lords n'est pas important. Lord BINGHAM a ainsi suggéré (en réponse à la Commission royale sur la réforme de la Chambre des Lords) que les *Lords of Appeal* ne s'engagent pas dans des domaines qui sont sujets à des controverses politiques, HL Deb., 22 juin 2000, vol. 614, col.419.

création d'une Cour suprême<sup>688</sup> a ainsi l'avantage de remédier à ce double sommet en assurant une interprétation uniforme de toutes les questions constitutionnelles britanniques.

**267.** La loi prévoit que la cour est composée de 12 juges connus comme les Juges de la Cour suprême (Justices), qui ne peuvent pas siéger à la Chambre des Lords. Les 12 juges sont nommés par une Commission de nomination judiciaire, indépendante du patronage politique mais qui doit cependant consulter le Ministère de la Justice britannique, les Premiers Ministres écossais, gallois et irlandais. La loi confie les fonctions du Lord Chancelier, ministre de la justice à un « Président des Cours d'Angleterre et du pays de Galles » en la personne de l'actuel *Lord Chief of Justice*.

**268.** Deux raisons principales ont été avancées pour justifier la création de la Cour suprême. Tout d'abord, le *Human Rights Act* requiert une vue plus stricte de ce qui peut être interprété comme menaçant l'indépendance, actuelle ou perçue d'un tribunal judiciaire. En effet il existe une potentialité d'injustice lorsqu'un membre d'une cour doit examiner une disposition statutaire et a participé au processus législatif le précédant. Cependant, dans le cas britannique il faut rappeler que les Lords judiciaires avaient anticipé ce problème en s'imposant une auto restriction dans la non participation aux débats parlementaires. Ensuite, il a été avancé que l'espace et les ressources disponibles à l'intérieur de la Chambre des Lords sont limités, que les conditions de travail pour les juges sont mauvaises et donc qu'une cour suprême séparée pourrait s'assurer que ces questions soient proprement résolues.

**269.** Mais surtout la cour suprême mettrait ainsi fin à une certaine confusion, rassemblant ainsi dans une seule cour le pouvoir judiciaire de la Chambre des Lords (recevant les appels civils et pénaux des cours anglaises, galloises et irlandaises et les appels civils de l'Ecosse) et le pouvoir du Comité Judiciaire du Conseil Privé chargé d'examiner les cas de dévolution. Ainsi serait assurée ainsi une meilleure séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Pourtant les Lords judiciaires se sont opposés à la réforme, ne la trouvant pas nécessaire et voyant dans la relation actuelle entre la Chambre et le Comité Judiciaire des avantages pour les deux. Lord BINGHAM<sup>689</sup> a vu dans la création d'une cour suprême une reconnaissance des réalités de la réforme parlementaire : que les juges ne sont pas des législateurs. Mais la création de la Cour suprême semble avoir répondu plus à la nécessité créée par

---

<sup>688</sup> L'idée d'une Cour suprême n'est pas nouvelle. Un acte de 1863 prévoyait l'abolition de la compétence d'appel de la Chambre des Lords et la création d'une nouvelle cour suprême pour l'Angleterre et le pays de Galles. Mais le projet n'a pas abouti. Avant son entrée en vigueur, la Chambre des Lords a été rétablie comme cour d'appel finale pour l'ensemble du Royaume-Uni par l'acte de 1867. Ce rôle est rempli par les *Lords of Appeal in Ordinary*, choisis parmi les *Law Lords*. Ils sont membres de la Chambre des Lords et ne doivent pas être confondus avec les Lord Justices of Appeal, titre donné aux juges de la Cour d'Appel. Source, p. 249, Robert CARNWARTH, « Do we need a supreme court ? ».

<sup>689</sup> L'opinion de Lord BINGHAM a été publiée dans le document issu de la consultation. Il y déclare que la séparation refléterait « en termes institutionnels ce qui est incontestablement vrai en termes fonctionnels », cité par Robert CARNWARTH, « Do we need a supreme court ? », p.252

le *Human Rights Act*.

**270.** Pour ses défenseurs, l'idée d'une cour suprême est un symbole puissant du judiciaire comme contre-pouvoir au pouvoir élu. Quand l'annonce a été faite des parallèles ont été faits avec la cour suprême des Etats-Unis,<sup>690</sup> et une hypothèse était que le gouvernement avait l'intention de créer une institution similaire avec des pouvoirs similaires. Ses défenseurs ont alors appelé à la création d'un bâtiment d'une « valeur architecturale frappante » pour symboliser le « pouvoir et l'indépendance du judiciaire à son sommet ». Dans le climat actuel du conflit apparent entre les cours et le gouvernement, la création d'un tel tribunal pourrait avoir un développement inattendu. La cour suprême des Etats-Unis est plus puissante qu'aucune cour au Royaume-Uni. En tant que gardienne de la constitution américaine, elle a le pouvoir de déclarer une législation inconstitutionnelle. Les Lords judiciaires n'ont pas un tel pouvoir. Au Royaume-Uni, la suprématie du parlement est fondamentale.

Lady HALE a proposé que :

« Seuls les cas d'une vraie importance constitutionnelle devront aller devant la Cour suprême. Cela devrait inclure les cas de violations des droits de l'homme, les cas sur nos relations avec l'Europe et le reste du monde incluant l'interprétation des traités internationaux ou des concepts tels que l'immunité du souverain et les cas de devolution<sup>691</sup>. »

Elle a également proposé qu'un changement dans le travail de la cour pourrait être accompagné d'un changement dans sa composition, incluant un large éventail d'expertise et par un changement dans ses méthodes de travail.

**271.** Pour Robert CARNWARTH, la création d'une nouvelle cour suprême ne peut pas autre chose qu'un acte symbolique<sup>692</sup> : la cour sera perçue comme une nouvelle force politique séparée et souvent opposée au parlement et à l'exécutif. Ainsi pour CARNWARTH, ces changements loin de renforcer son rôle actuel, créeront inévitablement des tensions. La création et la place de ce nouveau juge constitutionnel limite la souveraineté du Parlement de Westminster. Le juge voit sa place rehaussée dans un édifice constitutionnel déjà modifié.

---

<sup>690</sup> Lord HOBHOUSE a critiqué la proposition qui rendrait confus le principe de l'indépendance judiciaire « acceptée et fondamentale de notre constitution depuis au moins l'acte de 1688 » avec la doctrine américaine de la séparation des pouvoirs. Il a décrit cette dernière comme :

« une doctrine basée sur l'analyse erronée de la constitution britannique développée par les penseurs français au XVIII<sup>ème</sup> siècle qui implique la séparation complète et équilibrée des trois branches du gouvernement – exécutif, législature et le judiciaire- l'une de l'autre. Ainsi aux Etats-Unis, le président et les autres membres de l'exécutif sont empêchés d'être membres de la législature, tandis qu'au Royaume-Uni la position est l'inverse ».

<sup>691</sup> cité par Robert CARNWARTH, « Do we need a supreme court ? », p.254

<sup>692</sup> Par ailleurs, le gouvernement dans son document de consultation n'a donné aucune indication sur l'aspect financier de la cour. L'arrangement actuel est remarquablement peu cher à cause de la disponibilité des facilités de la Chambre des Lords. La création d'un nouveau bâtiment sera donc plus chère que les arrangements actuels. Dans ses notes explicatives, le projet de loi mentionne que le coût était estimé entre 6 et 32 millions de livres sterling (entre 8.78 et 46.8 millions d'euros).

## CHAPITRE 2

### **L'évolution du droit constitutionnel matériel : de nouvelles relations politiques et juridiques**

De nouveaux rapports de force ont émergé avec la nouvelle représentation de ces nations lors de la mise en place des nouvelles institutions mais également dans l'après dévolution. Pour BROWN et ALEXANDER cette réforme constitutionnelle aménage « une nouvelle relation dans laquelle la place de l'individu est rehaussée par la représentation de sa communauté, et où l'Etat autorise et délègue plutôt qu'il contrôle ou dirige<sup>693</sup> ». Le Parlement d'Edimbourg et l'Assemblée de Cardiff sont, en effet, depuis les actes de 1998 les représentants démocratiques d'une partie de la population qui compose le Royaume-Uni. Cet élargissement des représentants modifie les bases mêmes du régime britannique. Le système constitutionnel doit faire face à l'émergence de nouveaux acteurs légitimés et légitimes, modifiant d'une manière générale le lien entre le peuple et le pouvoir, favorisant l'émergence d'une forme nouvelle de démocratie locale, voire nationale.

**272.** Tout d'abord, au niveau de la nature du lien entre gouvernants et gouvernés, celui-ci est modifié par la transformation des rapports entre les nations périphériques et le centre. Le centre de décision n'est plus lointain, il se déplace localement dans les frontières territoriales, donnant ainsi une force importante aux nations périphériques dans le processus décisionnel. En effet en tant que représentantes directes des intérêts écossais et gallois, les nouvelles institutions participent au renforcement voire à la construction de l'identité nationale. En clair, Westminster ne doit plus seulement gérer une représentation restreinte et faible en son sein mais doit faire face désormais à des centres de pouvoirs politiques autonomes voire concurrents. En effet, nonobstant le degré du pouvoir accordé, le parlement écossais et l'assemblée galloise permettent d'établir à la fois un lien direct mais également différencié avec le pouvoir. Devront être désormais prises en compte dans le processus décisionnel des revendications écossaise et galloise qui ont pour s'exprimer des institutions démocratiques et responsables devant leurs électeurs. La démocratie s'exerce à un niveau local, plus direct, plus proche des peuples nationaux. Ceux-ci élisent désormais des représentants locaux, de « proximité » et donc plus facilement accessibles et responsables. Cette nouvelle forme de « gouvernance » se veut aussi plus représentative de l'opinion et dans cette logique l'instauration d'une part de proportionnalité dans la représentation au sein des assemblées permet à toutes les tendances politiques, même minoritaires d'être représentées.

---

<sup>693</sup> BROWN & ALEXANDER, *New Scotland, New Britain*, 1999, p.36, cités par Alex WRIGHT, *Scotland : the challenge of devolution*.

**273.** Enfin, la constitution britannique elle-même est « *touchée* » par cette nouvelle répartition horizontale et verticale des pouvoirs. Avec l’instauration d’un juge constitutionnel chargé de veiller à son respect (respect par les institutions dévolues de leur domaine de compétences inscrit dans les actes) et par l’inscription de ces actes normatifs dans une hiérarchie intra constitutionnelle, elle doit faire face à une transformation de ses bases coutumières et à une modification de son caractère unitaire. Pour Tony BLAIR : « La dévolution s’insère dans une plus large structure, rééquilibrant le pouvoir entre le citoyen et le gouvernement, et modernisant la Constitution<sup>694</sup>. »

C’est pourquoi il sera intéressant d’étudier l’émergence de ces nouvelles relations au sein de la constitution britannique tout d’abord au niveau de la relation gouvernants/gouvernés (**section 1**) mais également au niveau même de la constitution renouvelée voire modifiée par ces statuts d’autonomie (**section 2**).

---

<sup>694</sup> Assembly Record, 30 Octobre 2001

## **Section 1 : Un nouveau rapport citoyen/Etat**

La citoyenneté représente la relation entre l'individu et l'Etat. Historiquement, la conception britannique de la relation entre l'individu et l'Etat a tenu compte de l'influence du concept de sujet. Pendant des siècles, le peuple britannique a été sujet de la Couronne, comme s'est graduellement consolidé le Royaume-Uni. Ainsi, jusqu'au début du IX<sup>ème</sup> siècle toutes les composantes du peuple britannique sont devenues des sujets britanniques comme conséquence accidentelle de la guerre, de la conquête, de traité international ou des impératifs de la domination du pouvoir anglais à l'intérieur des îles britanniques. En effet, c'est seulement avec le *British Nationality Act* de 1948 que le concept d'une citoyenneté du Royaume-Uni et des colonies a été introduit comme une sous-catégorie au statut de sujet britannique. La citoyenneté créée par cet acte n'était pas cependant attachée à un corps positif de droits du citoyen. Ainsi, le citoyen britannique est resté dans une relation sujet - souverain à l'Etat qui a imposé un caractère essentiellement personnel et réciproque. En conséquence les droits des citoyens ne sont pas enracinés : ils n'ont pas été codifiés dans des accords de principe général, ni garantis par une protection juridique. Les droits des citoyens étaient protégés par la loi ordinaire.

**274.** Quant aux travaillistes, pour reprendre les propos de John SMITH, ils veulent créer une « démocratie du citoyen », soutenant le nouvel accord constitutionnel comme « un nouveau contrat entre le peuple et l'Etat qui mette le citoyen au centre ». Ainsi, les travaillistes souhaitent mettre en place : « un changement fondamental dans l'équilibre de pouvoir entre le citoyen et l'Etat - un départ d'un Etat super puissant vers une démocratie du citoyen où le peuple a des droits et des pouvoirs et où ils sont servis par un gouvernement responsable et réceptif<sup>695</sup> ».

Cette approche d'une citoyenneté active et participative a été théorisée par le professeur Anthony GIDDENS\*. Dans son livre « *La troisième voie* » publié en 1998, il explique que c'est le rôle de l'Etat de permettre au peuple de s'auto-gérer et de lui fournir les moyens de son indépendance. Il s'agit en d'autres termes d'une part de réengager les citoyens dans la vie de leur communauté en les encourageant à prendre plus de responsabilités et d'autre part de revitaliser la démocratie, en rétablissant le lien entre la masse du peuple ordinaire avec leur gouvernement et leurs institutions.

**275.** Le modèle britannique semble évoluer vers une démocratie intégrant des éléments de consultation (plus directe), plus conforme aux vœux de Tony BLAIR qui, lors de sa campagne électorale, évoqua l'idée inspirée par Anthony GIDDENS, d'un « renouveau démocratique ». Le 14 septembre 1996, l'ancien Premier ministre écrivait ainsi dans *The Economist*:

---

<sup>695</sup> Discours de John SMITH, Charter 88, Londres, 1<sup>er</sup> Mars 1993



« L'idée que le peuple au sens large devrait jouer un plus grand rôle politique est instinctivement alarmant pour la plupart de ceux dans l'élite pour son implication d'une plus grande démocratie directe. Elle devrait à la place être vue comme critique pour le développement de la notion plus riche de la citoyenneté démocratique. »

Dans un discours en janvier 1998 intitulé « *Créer une nation de vrais citoyens - partenariat entre le peuple et l'Etat* » Lord IRVINE\* a appelé les citoyens du pays : « à participer pleinement à la vie de la nation, de telle façon que le système soit une démocratie en pratique aussi bien qu'en principe<sup>696</sup> ». D'après Lord IRVINE, un principe de réciprocité doit se mettre en place entre le gouvernement déterminé à donner au peuple britannique de vrais droits et devoirs et les citoyens pleinement préparés « à travailler ensemble pour renforcer leurs pays ». Il s'agit pour le parti travailliste d'y répondre au niveau du gouvernement en le rendant « plus accessible, plus moderne et plus réceptif aux aspirations du peuple ». C'est donc la modernisation des institutions qui permettra de sécuriser les niveaux de l'engagement, l'intérêt et la confiance des citoyens afin, comme le déclare Lord IRVINE d'aboutir à « une réelle pratique démocratique dans ce pays<sup>697</sup> ».

Ainsi, il nous apparaît opportun d'examiner ce nouveau lien direct – se voulant plus démocratique - entre le peuple et ses représentants par l'étude des référendums gallois et écossais (**paragraphe 1**) ; renforcé par la nouvelle représentation politique des institutions dévolues (**paragraphe 2**).

---

<sup>696</sup> Discours de Lord IRVINE à la Fondation de la citoyenneté (*Citizenship Foundation*) à la *Law Society* à Londres, 27 Janvier 1998

<sup>697</sup> Ibid.

## **Paragraphe 1 : Le référendum: une participation encadrée du peuple**

Procédé de consultation directe du peuple, le référendum est, peu à peu, entré dans la coutume constitutionnelle britannique. Il a été utilisé huit fois<sup>698</sup> depuis les années 70 et semble désormais être confirmé dans l'usage britannique<sup>699</sup>. Les rapports entre gouvernants et gouvernés en viennent donc à être modifiés au sein même de leur répartition, et le système représentatif britannique semble désormais empreint d'un élément de souveraineté directe. Ainsi, il semblerait que son recours de plus en plus fréquent pour chaque loi « constitutionnelle » importante, vienne l'inscrire dans la coutume britannique.

**276.** Jusqu'à présent, le référendum ne faisait pas partie de la logique du régime représentatif britannique où c'est le parlement (et ses représentants élus, avec à sa tête le gouvernement) qui dispose seul du pouvoir, de la souveraineté au nom de la couronne britannique. Dans cette démocratie « ultra-représentative » pour reprendre l'expression du Doyen VEDEL, l'institution du référendum en effet a longtemps été controversée et considérée comme contraire au principe de la souveraineté du Parlement.

**277.** Mais l'idée du référendum n'a pas pourtant été écartée des esprits britanniques. DICEY, grand défenseur de la souveraineté parlementaire avait envisagé le premier l'utilisation ponctuelle et exceptionnelle du référendum comme un procédé démocratique, y voyant une « opportunité, un avantage possible de l'introduire en Angleterre<sup>700</sup> ». Il s'agissait ainsi de résoudre une situation de crise parlementaire créée par la politique du gouvernement libéral sur le projet d'autonomie irlandaise<sup>701</sup>.

L'idée réapparut dans le milieu des années 70 avec la question européenne sur laquelle la classe politique toute entière (majorité et opposition) divisée n'arrivait pas à trouver un accord convenable. Le référendum, tenu en juin 1975<sup>702</sup>, est alors apparu comme un dispositif effectif pour cette question constitutionnelle majeure, laissant au peuple le choix de l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté Européenne. Il a ainsi ouvert l'idée d'associer le peuple aux grandes décisions de l'Etat, dans des circonstances exceptionnelles. Il semble aujourd'hui s'intégrer dans la vie politique britannique comme le prouve la loi sur l'organisation du réfé-

---

<sup>698</sup> Il y a eu huit référendums organisés au Royaume-Uni à un niveau étatique ou sub-étatique depuis les années 1970 : le 8 mars 1973 en Irlande du Nord, le 5 juin 1975 au Royaume-Uni sur l'entrée dans le marché commun, les deux référendums écossais et gallois du 1<sup>er</sup> mars 1979, les deux référendums écossais (11 septembre) et gallois (18 septembre) en 1997 ; les référendums de Londres le 7 mai 1998 et en Irlande du Nord le 22 mai 1998 et enfin les référendums pour les régions anglaises : le Nord Est et le Yorkshire en 2004.

<sup>699</sup> Nous pouvons nous appuyer sur le référendum inscrit dans le Government of Wales Act 2006.

<sup>700</sup> Albert Venn DICEY, 'Ought the Referendum to be introduced into England?' *The Contemporary Review*, 1890, pp. 489, 511, cité par Cheryl SAUNDERS, *The Parliament as Partner: A Century of Constitutional Review*, Librairie du Parlement australien, Research Paper 3 2000-01.

Disponible à <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2000-01/01RP03.htm>

<sup>701</sup> Le référendum n'eut pas besoin d'être utilisé, les conservateurs réussissant à faire échouer le projet à la Chambre des Lords.

<sup>702</sup> Résultats : Participation : 64.5 % ; Oui : 67.2 % , Non : 32.8 %

rendum et son inscription dans le nouvel acte gallois de 2006.

**278.** Le référendum serait alors un moyen politique limitant ainsi les dérives de la démocratie représentative, de cette démocratie « ultra représentative ». Mais cet élément de démocratie directe reste encadré symboliquement par le parlement : le référendum est toujours législatif, n'ayant eu lieu qu'après acceptation du parlement par une loi. Le Parlement reste présent dans cette procédure exceptionnelle même si sa participation à lui aussi semble plus encadrée, ne serait-ce que par la loi votée par le Parlement en 2000 l'inscrivant dans la légalité.

**279.** Son utilisation dans la vie politique britannique possède quelques caractéristiques communes. Tout d'abord, les référendums britanniques ont toujours eu lieu en accord formel avec le Parlement, voire dans le cas des référendums de 1979, à sa demande. Les référendums ont un rôle consultatif et non obligatoire, préservant formellement le pouvoir souverain du parlement. Ils sont toujours intervenus pour approuver (ou non) des accords constitutionnels importants légitimant et intégrant d'une certaine manière la participation du peuple dans une procédure constituante spéciale. Enfin, tous les référendums ont eu pour objet la question du transfert de compétences du parlement britannique (en haut vers l'Europe ou en bas vers les entités territoriales).

C'est ainsi que l'étude des référendums de 1979 et 1997 est alors particulièrement intéressante car elle met en perspective le parlement, le gouvernement, le peuple et le référendum ; pour le même projet en effet, celui de la dévolution, il s'agira de mesurer le degré de participation de chacun de ces acteurs dans le processus référendaire pour avaliser (ou non) la réforme. Nous nous consacrerons tout d'abord au processus parlementaire **(I)** puis à la campagne auprès du peuple **(II)**.

## **I. La nécessité du soutien d'une majorité parlementaire**

Le Parlement de Westminster est et reste la seule source légitime reconnue des décisions politiques nationales. Ainsi, en l'absence de constitution écrite, chaque référendum doit être autorisé par une loi spécifique et donc approuvé par la majorité du Parlement. La souveraineté du parlement reste donc en théorie préservée. A lui, et à lui seul, de décider en dernier recours. Mais son poids dans le processus référendaire peut varier en fonction d'un contexte qui peut ne lui laisser qu'un seul pouvoir : celui d'approuver. Les référendums de 1979 et 1997 sont particulièrement intéressants à étudier. Ils demandent respectivement aux peuples écossais et gallois s'ils souhaitent voir établir un parlement en Ecosse et une assemblée nationale au pays de Galles. Mais les référendums, à une vingtaine d'années d'intervalle, montrent une conduite différente de cet « instrument direct » au sein des chambres parlementaires.

Il est intéressant alors de s'intéresser à l'initiative **(A)** puis à la discussion **(B)**.



## **A/ Une réaction, une manœuvre politique**

Les deux référendums peuvent sembler similaires, après tout il s'agissait en 1979 et 1997 de faire adopter les projets de dévolution. Dans les deux cas, ils ont été mis en place dans une situation de réaction et extraordinaire. En 1979, il s'agissait de résoudre une « crise au parlement ». Le référendum permettait de réagir à une situation de blocage. En 1997, il s'agissait d'assurer une revanche aux écossais et aux gallois. Les raisons de l'adoption du projet dans les deux cas sont très différentes.

### **1. Le référendum réactif en réponse à la « crise » parlementaire**

Les deux principaux partis politiques, le parti travailliste et le parti conservateur, ont partagé jusque dans les années 70 un consensus sur la réforme constitutionnelle, divergeant uniquement sur les réformes économiques. Il peut alors apparaître suprenant que la dévolution en 1979 ait été introduite par le parti travailliste. En effet, depuis sa création en 1900, le parti travailliste a été attaché à préserver et à ne pas déranger le statu-quo constitutionnel. Les professeurs JONES, BARRY et KEATING, dans leur ouvrage sur le parti travailliste et l'Etat britannique relèvent, comme caractéristique persistante du parti : « une réticence à penser et à agir sur les questions institutionnelles excepté lorsqu'ils y sont obligés par les circonstances politiques<sup>703</sup> ».

**280.** Jusqu'alors, le parti travailliste avait adopté la théorie d'un Etat fort centralisé, d'une philosophie centralisée du gouvernement dans lequel les variations régionales dans les services publics étaient aplanies et gérées par les différents ministères à Whitehall. Ce n'est en effet que sous les gouvernements travaillistes de 1964-70, sous Harold WILSON, que la réforme constitutionnelle s'inscrit dans l'agenda travailliste<sup>704</sup>, dont l'avancée la plus significative se déclenchera avec la victoire pour une élection partielle de la candidate du parti nationaliste écossais, SNP en 1967 du siège de Hamilton réputé bastion travailliste<sup>705</sup>.

**281.** Le besoin de contrer la menace électorale des nationalistes va alors devenir le moteur de la politique travailliste pour la dévolution dans les années 70.

Le gouvernement WILSON met en place en 1968 une commission constitutionnelle, chargée de réfléchir à la réforme territoriale. Les travaillistes perdent le pouvoir en 1970 mais reviennent

---

<sup>703</sup> A propos de la réforme de 1949 mise en place par le gouvernement travailliste de ATLEE et qui modifie le Parliament Act de 1911 en accélérant le passage de la loi devant la Chambre des Lords, JONES, BARRY et KEATING Michael, *Labour and the British State*, Oxford University Press, 1985, 2000, p.55, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 22

<sup>704</sup> On peut relever l'essai de réformer la Chambre des Lords en supprimant le droit de vote des pairs héréditaires. Mais le projet est bloqué à la chambre des communes en 1969 par une alliance gauche/droite menée par Enoch POWELL\* et Michael FOOT\*.

<sup>705</sup> A rappeler la victoire l'année précédente du parti nationaliste gallois, Plaid Cymru, à Carmarthen

lors des élections de février 1974. Cependant le gouvernement est minoritaire avec 301 sièges sur les 635. Conscients qu'ils ont besoin du soutien des 7 nationalistes écossais et 2 gallois ainsi que des voix des 14 libéraux démocrates (les conservateurs ont 296 sièges), ils vont remettre sur le devant de la scène politique la dévolution.

Le 3 juin 1974<sup>706</sup>, le gouvernement présente un document consultatif, un livre vert, « *Devolution within the United Kingdom : Some alternatives for Discussion* » reprenant les différentes options proposées par la Commission Royale. Les consultations ne sont ouvertes qu'un mois. Le 17 septembre 1974, il publie un livre blanc trois semaines avant les élections générales d'octobre 1974 « *Democracy and Devolution : Proposals for Scotland and Wales*<sup>707</sup> » qui présente les grandes lignes de la dévolution proposée par la Commission KILBRANDON. L'élection d'octobre 1974 leur apporte la majorité absolue à 3 sièges (319 sièges) mais les partis nationalistes renforcent aussi leur vote : le SNP obtient 30 % des voix et 11 sièges et le Plaid Cymru obtient un siège supplémentaire soit 3 sièges. Le gouvernement est donc devant une majorité faible au sein de la chambre des Communes mais également dans ses propres rangs, divisée par la réforme.

**282.** Le gouvernement va alors faire le 10 février 1977, lors des débats parlementaires, une première concession politique celle du référendum afin de rallier les travaillistes dissidents. L'amendement<sup>708</sup> est proposé par Léo ABSE\*<sup>709</sup>, dissident du parti travailliste gallois, qui souhaitait voir ainsi « tester » les propositions du gouvernement devant le peuple. Le gouvernement n'est pas en position politique d'écarter la proposition.

Le Parlement imposera également une seconde condition, la barre des 40 % de participation qui sera insurmontable pour le référendum écossais.

**283.** Le référendum possède cette utilité de transférer au peuple, la responsabilité sur les

---

<sup>706</sup> Les commentaires publics étaient les bienvenus mais la consultation s'arrêtait le 30 juin.

<sup>707</sup> Le livre blanc, publié le 17 septembre 1974 (Cmnd. 5732) prévoit :

1. Des assemblées directement élues seront établies en Ecosse et au pays de Galles.
2. L'Assemblée écossaise disposera d'un pouvoir législatif, l'Assemblée galloise seulement de pouvoirs exécutifs.
3. Les assemblées seront élues par le système uninominal majoritaire à un tour, *First Past The Post System*.
4. Les assemblées seront financées par un budget attribué par le Parlement. Il n'y aura pas de dévolution d'un pouvoir d'impôt.
5. Il n'y aura pas de réduction dans le nombre des parlementaires écossais et gallois à Westminster.
6. Les bureaux du secrétaire d'Etat pour l'Ecosse et le pays de Galles seront maintenus, et les fonctionnaires continueront à siéger au Cabinet.
7. La dévolution en Angleterre sera repoussée pour une considération future.

<sup>708</sup> A noter que l'amendement ne fut tout d'abord pas accepté au motif qu'il était inconstitutionnel. Ainsi la 19<sup>ème</sup> édition de *Erskine May*, publiée en 1976 disposait que « les amendements à un projet proposant que les dispositions d'un projet devraient être sujets à un référendum, ont été exclues d'un ordre comme proposant des changements dans la procédure législative qui seraient contraires à la pratique constitutionnelle », [Sir David LIDDERDALE (ed.), *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (19<sup>th</sup> edn., Butterworth & Co., 1976, 523]. Le président de séance déclara cependant que l'amendement ABSE serait admis, sur le principe que le référendum sur la Communauté Européenne avait créé un précédent.

<sup>709</sup> député gallois (Pontypool), collaborateur de Neil KINNOCK.

grandes questions constitutionnelles. Comme en 1975, face à un parlement divisé même au sein de sa majorité, le référendum apparaît alors comme une échappatoire politique. Il permet ainsi de résoudre une situation de blocage parlementaire, mais également de « rejeter » la responsabilité sur les peuples écossais et gallois. Le parlement, en quelque sorte, se dégage de toute responsabilité, tout en restant présent, car le référendum ne reste que consultatif et le projet doit revenir devant les Chambres même après approbation et en 1979 après son rejet devant les peuples écossais et gallois le 1<sup>er</sup> mars 1979.

**284.** Les conséquences de l'échec des référendums sur le gouvernement vont être immédiates. Moins d'un mois plus tard, le parti nationaliste écossais, le SNP dépose une motion de *no-confidence* tandis que le parti conservateur fait de même. Le 28 mars 1979, la motion est approuvée<sup>710</sup> par une voix à la majorité<sup>711</sup>.

**285.** Des élections générales sont organisées où le parti travailliste se débarrasse tout simplement du projet. Dans leur manifeste, les travaillistes déclarent ainsi à propos du projet de dévolution :

« Dans notre manifeste de 1974, nous avons promis de créer des assemblées en Ecosse et au pays de Galles comme faisant partie de notre programme de décentralisation du pouvoir. Suivant les résultats du référendum au pays de Galles, il est clair que la majorité ne veut pas une assemblée et nous acceptons leur décision. »

Cet abandon sera confirmé dans les programmes électoraux du parti travailliste tout au long des années 80. Ainsi, même dans leur manifeste de 1983 (certainement le plus socialiste depuis 1945), seule la dévolution écossaise était mentionnée. Il en sera de même pour ceux de 1987 et 1992.

Les élections générales du 3 mai 1979 se jouèrent presque exclusivement sur les thèmes économiques et sociaux et sur l'affrontement entre les approches travailliste et libérale symbolisées par James CALLAGHAN\* et Margaret THATCHER. Ainsi pendant dix huit ans, les projets écossais et gallois vont faire l'objet de toutes les attentions du parti travailliste mais également de la société civile. A la différence de 1979, le parti travailliste va se lancer dans une réforme constitutionnelle de grande ampleur et y intégrer la dévolution et sa mise en place par référendum.

## 2. Une revanche légitime

Le référendum n'est pas imposé par le Parlement, il est en effet proposé par le gouvernement travailliste, et ce même avant sa victoire aux élections de 1997. Comme le parlement en

---

<sup>710</sup> Il faut remonter 55 ans plus tôt pour trouver un cas de figure similaire avec le gouvernement de Ramsay MACDONALD.

<sup>711</sup> Les 11 députés SNP ont voté contre le gouvernement, d'où la phrase de James CALLAGHAN : « Je n'ai jamais vu des dindes aussi heureuses de voir arriver Noël. », cité D.E BUTLER, et D. KAVANAGH, *The British General Election of 1979*, London: Macmillan, 1980, p.125.



1979 , le référendum est également une manoeuvre politique, cette fois de la part du gouvernement arrivé au pouvoir après dix-huit ans dans l'opposition. Il s'agit tout d'abord de prendre une revanche sur le référendum de 1979. Comme le déclare lui-même le parti travailliste, les années qui ont suivi l'échec de la dévolution ont été des années où le parti est à la « recherche de son âme<sup>712</sup> ».

De plus, c'est dans une autre démarche, celle d'engager plus le citoyen, de développer la participation du peuple. Les deux référendums de la dévolution en sont un pour le gouvernement travailliste. Il y a également un argument d'efficacité. La dévolution n'est en effet pas la seule réforme constitutionnelle entreprise par le *New Labour*. Un référendum permet d'accélérer le processus législatif au parlement où le vote du peuple est une garantie contre les amendements dévastateurs.

**286.** Le retour au pouvoir des travaillistes, le 1<sup>er</sup> mai 1997, prend des allures de « séisme politique<sup>713</sup> » pour les conservateurs. La majorité du nouveau gouvernement travailliste est écrasante<sup>714</sup> avec 418 sièges et il n'a ainsi plus besoin du soutien des nationalistes ou des libéraux pour voir appliquer sa politique.

Comme promis dans leur manifeste électoral pour les élections de 1997, « *Because Britain Deserves Better* » - Parce que la Grande-Bretagne mérite mieux, le gouvernement annonce la

<sup>712</sup> Des débats internes ont entraîné la scission d'une partie de ses membres pour former le Parti Social Démocratique en 1981 (*Social Democratic Party*). Michael FOOT, farouche adversaire de la dévolution, membre vétéran de l'aile gauche du parti prend la tête du parti mais est fragilisé par les divisions à l'intérieur du parti. Le parti échoue aux élections générales de 1983 et obtient 27.6 % des voix, soit le score plus bas de son histoire depuis 1918. Neil KINNOCK, parlementaire travailliste gallois, remplace Michael FOOT comme dirigeant en 1983. KINNOCK cherche à s'écarter de l'aile gauche du parti et souhaite restorer l'image du parti pour le public (son directeur de campagne et de communication est Peter MANDELSON). Un changement visible sera le remplacement de l'emblème du parti, le drapeau rouge par une rose rouge à la conférence du parti en 1986. Mais le parti perd encore aux élections de 1987.

La quatrième défaite successive est un choc pour le parti. Le successeur de KINNOCK, l'avocat écossais John SMITH, promet de continuer le processus de réforme, promettant de s'attaquer au bloc des syndicats. A la conférence du parti en 1993, SMITH réussit à faire changer le système de vote pour le *One Member One Vote* (OMOV), qui retire la représentation directe des syndicats dans les sélections parlementaires. SMITH meurt d'une attaque cardiaque le 12 mai 1994.

Tony Blair remplace SMITH et devient le plus jeune dirigeant de l'histoire du parti. Il est connu pour être un modernisateur et lors de son discours pour l'élection du dirigeant, il déclare que le parti travailliste doit se réformer radicalement s'il veut gagner l'élection. Lors de son premier discours en tant que dirigeant à la conférence annuelle du parti travailliste, il appelle à la révision de la clause IV de la constitution du parti. La proposition est acceptée lors d'une conférence spéciale en avril 1995 malgré l'opposition de certains traditionnalistes du parti. Elle est suivie par la publication en 1996 du projet de manifeste du Nouveau parti travailliste, Nouvelle Grande-Bretagne (*New Labour, New Life for Britain*).

<sup>713</sup> Selon les termes de Jackson CARLAW, vice-président du parti conservateur

<sup>714</sup> Résultats aux élections législatives du 1<sup>er</sup> mai 1997

	Nombre de sièges	% des voix
Travaillistes	418	43.2
Conservateurs	165	30.7
Libéraux Démocrates	46	16.8
Divers Irlande du Nord	18	2.1
<i>Scottish National Party</i>	6	2
Plaid Cymru	4	0.5
Indépendant	1	0.5

tenue de deux référendums pré-législatifs pour l'Ecosse et le pays de Galles :

« Dès que possible après l'élection, nous promulguerons une loi pour autoriser le peuple d'Ecosse et du pays de Galles à voter dans des référendums séparés sur nos propositions, qui seront établies dans des livres blancs. Ces référendums prendront place, pas plus tard qu'à l'automne de 1997. Une majorité simple parmi les votants dans chaque référendum sera la majorité requise...<sup>715</sup>. »

Dès le mois de juin, le gouvernement travailliste fait voter à Westminster les projets l'habilitant à organiser des référendums limités à l'Ecosse et au Pays de Galles, et cela dès septembre. Pour que le débat référendaire puisse avoir lieu en toute clarté, deux livres blancs, donnant les grandes lignes de la législation projetée, furent publiés en juillet et présentés aux Communes par les secrétaires d'Etat respectifs, l'un pour le Pays de Galles, le 22 juillet, l'autre pour l'Ecosse, le 24. Les projets s'appuient sur les travaux de différents *think-tanks*<sup>716</sup>, mais aussi principalement sur le projet de la convention constitutionnelle écossaise.

Cependant les référendums, comme ceux de 1979, sont consultatifs. Toutefois, cette fois, l'association du peuple avant tout débat, permet d'apporter au texte gouvernemental une légitimité mais également une protection « morale » face aux atteintes dévastatrices parlementaires.

---

<sup>715</sup> Manifeste électoral, New Labour, *Because Britain deserves better*, 1997

<sup>716</sup> C'est à dire des *commissions de pensées* chargés de réfléchir à la modernisation de la constitution, au titre des plus célèbres, la *Charte 88*, comme son nom l'indique établie en 1988, sous l'égide travailliste de John SMITH, ou la *Constitution Unit* ainsi que l'*Institute for Public Policy Research*.



## **B/ La pression parlementaire**

La consultation du peuple intervient à une étape dans le processus législatif. Son intervention dans le moment du processus est décidée par le Parlement. Il n'y a, en effet, pas de schéma type de consultation. Le référendum de 1979 est, par exemple, le résultat de débats houleux au parlement tandis que celui de 1997 est organisé seulement deux mois après la victoire triomphale du parti travailliste aux élections générales et avant la mise en place du processus parlementaire.

### **1. 1979 : Un processus parlementaire long et destructeur**

Le 27 novembre 1975, le gouvernement publie le livre blanc « *Our Changing Democracy : Devolution to Scotland and Wales*<sup>717</sup> » qui présente en détail les principes de la dévolution esquissés quelques mois plus tôt et qui distingue pour la première fois une dévolution à plusieurs niveaux accordant à l'Ecosse un pouvoir législatif et au pays de Galles le seul pouvoir exécutif.

**287.** Les projets écossais et gallois reçoivent deuxième lecture aux Communes le 13 décembre 1976 après que James CALLAGHAN remplace Harold WILSON au poste de Premier Ministre. Malgré une forte opposition et des discours hostiles, le projet passe le vote de principe le 17 décembre par 294 votes à 249. Du côté travailliste, dix parlementaires votent contre le projet tandis que 45 s'abstiennent. Du côté conservateur, cinq parlementaires votent en faveur du projet tandis que 42 s'abstiennent ou votent contre, comme le précédent Premier Ministre Edward HEATH. Il semble alors évident pour le gouvernement qu'il sera difficile au projet de passer l'étape du comité. Le gouvernement ne peut pas s'accorder le soutien des libéraux dont il juge les demandes inacceptables.<sup>718</sup> Il décide alors de faire une première concession politique celle du référendum. L'amendement<sup>719</sup>, proposé par Léo ABSE, est soutenu par la majorité des travaillistes.

---

<sup>717</sup> « *Our Changing Democracy : Devolution to Scotland and Wales* », Cmnd. 6348. L'assemblée écossaise aura 142 membres élus pour deux dans les circonscriptions par le système du *First Past the Post*. Elle sera localisée dans le Hall Grec (*Grecian Hall*) de la *Royal High School*. Ses pouvoirs concerneront le gouvernement local, la santé, l'éducation (à l'exception des universités), le travail social, le transport (à l'exception des routes), les agences de développement économique (à l'exception de l'agence de Développement écossais - *Scottish Development Agency*), les ressources naturelles (à l'exception de la plupart de l'agriculture), le droit privé et pénal (excepté les cours) et le tourisme (à l'exception de la promotion extérieure). L'autorité du secrétaire d'Etat est renforcée pour contrebalancer de telles concessions. Son contrôle est renforcé sur la politique économique, l'électricité, la police, l'agriculture, la pêche et la justice. Il organise l'assemblée c'est à dire qu'il nomme l'exécutif, et avalise la légalité de ses actes, aura les pouvoirs sur le royaume d'Ecosse. L'assemblée n'aura pas de pouvoir d'imposition.

<sup>718</sup> David STEEL, leader des libéraux réclamait la représentation proportionnelle aux élections des assemblées ainsi que la dévolution du pouvoir de lever l'impôt.

<sup>719</sup> A noter que l'amendement ne fut tout d'abord pas accepté au motif qu'il était inconstitutionnel. Le président de séance déclara cependant que l'amendement ABSE serait admis, sur le principe que le référendum sur la Communauté Européenne avait créé un précédent.

**288.** A ce niveau du processus parlementaire, seules quatre clauses, dont la nouvelle sur le référendum, sur les 115 clauses du projet, ont fait l'objet d'un débat. Les débats sur des problèmes importants tels que les pouvoirs des nouvelles assemblées, les pouvoirs réservés des secrétaires d'Etat, et les dispositions financières n'ont toujours pas commencé. Le gouvernement décide de proposer une motion d'allocation de temps, appelée motion « guillotine<sup>720</sup> ». Il ne lui faut pas compter sur le soutien des libéraux (11 des 13 députés libéraux s'étaient prononcés contre). Ainsi les seuls soutiens, à l'extérieur de ses propres rangs, se trouvaient parmi les nationalistes. Le 22 février 1977, la motion « guillotine » est rejetée à 312 voix contre 283. 22 parlementaires travaillistes ont voté contre, tandis que 23 se sont abstenus. Les projets écossais et gallois semblent donc enterrés, et ce d'autant plus que le gouvernement ne peut plus compter sur les votes nationalistes<sup>721</sup>, qui voient un moyen de provoquer des élections générales.

**289.** Le gouvernement de CALLAGHAN est mis alors en minorité et ne peut survivre qu'avec une alliance avec les libéraux, ce qu'il fera par un pacte signé en mars 1977. Mais cette renégociation va s'avérer illusoire.

Les libéraux ne réussissent pas à faire introduire leurs revendications, à savoir la représentation proportionnelle et des pouvoirs fiscaux pour les assemblées. Seulement, ils préfèrent accepter ce projet plutôt que pas de dévolution du tout. En fait, la différence principale avec le premier projet est la séparation des dévolutions écossaise et galloise et leur présentation dans deux projets de lois différents. C'est le même Michael FOOT\* qui avait déclaré qu'il était logique de réunir les deux projets, qui cette fois déclare que la « chambre accueillerait séparément ce qui étaient des propositions différentes<sup>722</sup> ».

**290.** Les projets de lois écossais et gallois sont présentés par le gouvernement pour examen devant la Chambre des Communes et la Chambre des Lords. Ils y restent neuf mois au cours desquels certaines objections soulevées par des membres du parlement, appartenant pour certains à la majorité, conduisirent à plusieurs amendements qui ont sensiblement modifié le projet initial. Les deux projets écossais et gallois reçoivent ensuite leur deuxième lecture aux Communes les 14 et 15 novembre 1977 respectivement et ils sont immédiatement guillotiné après, grâce au soutien des libéraux mais également au vote favorable de certains travaillistes dissidents<sup>723</sup>.

---

<sup>720</sup> Disposition du règlement qui oblige la Chambre à prendre une décision sur une question avant une date fixe ou à la fin d'une période déterminée. Elle a été introduite pour la première fois par William GLADSTONE pour surmonter l'obstruction du parti nationaliste irlandais et est devenue permanente en 1887.

<sup>721</sup> On leur attribuait 36 % des voix en Ecosse.

<sup>722</sup> HC Debates, 5<sup>th</sup> series, vol. 936, col. 313, 26 juillet 1977.

<sup>723</sup> Sur les 45 députés travaillistes qui s'étaient opposés à la première guillotine, seuls 16 s'étaient cette fois prononcés contre.

**291.** Cédant à la pression, le gouvernement travailliste dut concéder certaines dispositions importantes<sup>724</sup> et notamment la tenue d'un référendum avant que l'acte ne rentre en application. Ce référendum fut assorti d'un certain nombre de conditions<sup>725</sup> dont l'amendement CUNNINGHAM<sup>726</sup> qui instituait la barre des 40%. Cette clause insérée dans le projet de loi requérait une participation d'au moins 40 % de l'électorat écossais et gallois aux référendums pour valider les projets. Ce pourcentage était censé représenter un niveau raisonnable de l'opinion. Une telle condition n'avait jamais été utilisée dans la vie politique britannique. Au lieu d'un simple oui requis à la majorité, le vote pour une nouvelle assemblée devait surmonter un premier obstacle créé par le parlement souverain et suprême. Pour le député George CUNNINGHAM\*, il ne s'agissait pas de « décider si oui ou non la dévolution prendrait place, mais si la question reviendrait devant le Parlement en cas d'un résultat peu concluant au référendum<sup>727</sup> ».

**292.** L'amendement fut accepté le 25 janvier 1978<sup>728</sup> par 166 voix contre 151. Si certains conservateurs ont voté en faveur de l'amendement, il a pu passer surtout grâce au soutien par abstention des travaillistes. Le gouvernement essaya de retirer l'amendement lors de l'étape du rapport (*report stage*) mais les conservateurs le soutinrent alors massivement, et la motion pour annuler l'amendement fut refusée par 298 voix contre 243. L'amendement CUNNINGHAM devint alors l'article 85(2) de l'acte écossais et disposa que « si il apparaît au secrétaire d'Etat que moins de 40 % des personnes appelées à voter au référendum ont voté « oui » (...) il devra déposer devant le parlement le projet d'un décret (*Order in Council*) pour le rappel de l'Acte ». Une disposition similaire est ajoutée à l'acte gallois.

**293.** Ces conditions fixées, les projets de loi sont votés en février 1978 et reçoivent l'assentiment royal fin juillet 1978. Début novembre 1978, le gouvernement CALLAGHAN annonce la tenue des référendums à la date du 1<sup>er</sup> mars 1979. Ceux-ci demandaient aux écossais et aux gallois s'ils souhaitaient voir la mise en place de l'acte écossais et de l'acte gal-

---

<sup>724</sup> Parmi les amendements importants, on ne manquera pas de retenir l'amendement proposé par Earl of FERRERS, conservateur, devant la Chambre des Lords, devenu l'article 66 du Scotland Act 1978 et qui prévoit que si une loi à la Chambre des Communes sur un domaine dévolu passe grâce au vote des nationalistes, alors elle devra être présentée à nouveau pour un deuxième vote devant la Chambre deux semaines après.

<sup>725</sup> Le référendum devait être organisé au minimum trois mois après une élection générale.

<sup>726</sup> George CUNNINGHAM\*, député travailliste. Selon George CUNNINGHAM, la dévolution dans ses effets produisait un changement constitutionnel irréversible. Dans les pays où il existait des constitutions écrites, il existait des procédures spéciales pour valider de tels changements constitutionnels. Ainsi la Grande-Bretagne ne devait pas faire un tel changement sans s'être assurée, que c'était le souhait des écossais et des gallois.

<sup>727</sup> George CUNNINGHAM, « *The case for the 40 per cent Test* », Scotsman, 1<sup>er</sup> février 1978

<sup>728</sup> A noter que le 25 janvier a lieu la « BURNS Night » en Ecosse. Robert BURNS est le poète écossais le plus connu. Il est né à Alloway, Ayrshire dans le sud-ouest de l'Ecosse, le 25 janvier 1579. Chaque année, le jour de son anniversaire, l'Ecosse célèbre une de ses idoles nationales. La célébration prend la forme le plus souvent d'un dîner écossais (autrement dit composé du célèbre Haggis (panse de brebis farcie) accompagné par la lecture de poèmes (notamment le poème « *Address to a Haggis* » lors de la coupe de la panse). Pour lire le poème : [http://en.wikipedia.org/wiki/Burns'\\_Night](http://en.wikipedia.org/wiki/Burns'_Night)

lois<sup>729</sup> et par là même, voir la création des assemblées écossaise et galloise, prévues dans les termes de l'acte.

En résumé, le processus parlementaire a été long et semé d'embûches pour le projet de dévolution et le référendum. Entre la publication du livre blanc du gouvernement lançant officiellement le projet et le vote populaire, il s'est écoulé quatre ans. Le projet n'en est pas ressorti indemne. Si le parlement a voté le référendum, il l'a aussi assorti lui-même d'une condition et a dans le cas écossais méconnu et écarté le vote de la majorité. Il a institué un seuil et une contrainte cherchant ainsi à éviter d'être lié par un vote positif.

## **2. 1997 : la marginalisation du processus parlementaire au profit du gouvernement**

Avec le référendum de 1997, le gouvernement a tiré les leçons de l'échec de 1979. Tout d'abord, le gouvernement est à l'initiative du référendum. Tony BLAIR l'envisage déjà en 1994. Ensuite il s'engage auprès des électeurs dès la campagne pour les élections générales de mai 1997, à la rapidité de mise en place du processus. Le futur Premier Ministre leur communique même un calendrier. Le choix du référendum est aussi un choix tactique car il lui permet de hâter le processus législatif, vu l'ampleur de la réforme proposée. Il prévient également d'éventuelles critiques sur une réforme non voulue. La consultation référendaire apportera au projet une légitimité renforcée et nécessaire pour l'empêcher de subir des amendements trop dévastateurs au parlement.

**294.** Enfin le référendum intervient au début de la procédure parlementaire, le peuple doit voter sur les questions de principe avant que le Parlement de Westminster n'examine les projets détaillés. La loi, organisant le référendum, est publiée le 15 mai 1997 ne contient que peu de détails sur la composition, les pouvoirs et les statuts du nouveau parlement. Au contraire, elle contient presque exclusivement les modalités d'organisation du référendum comme, par exemple, à qui est accordé le droit de vote, la forme du bulletin de vote. Le peuple consulté devra se référer aux livres blancs que les deux secrétaires d'Etat aux affaires écossaises et galloises présentent en juillet 1997<sup>730</sup>.

**295.** Le gouvernement reste maître de la réforme. Le parlement est donc lié à accepter le résultat de la consultation et donc la réforme. Le chef du gouvernement, Tony BLAIR, réussit ainsi à cadencer sa majorité gouvernementale écrasante. En pratique durant le passage des projets de lois écossais et gallois en 1998, le gouvernement refusera, de manière répétée, les amendements sur les détails de la loi, comme le système électoral, aux motifs que l'électorat

---

<sup>729</sup> La question exacte étant : « Voulez-vous que les dispositions du Scotland Act soient mises en application ? » (*Do you want the provisions of the Scotland Act to be put into effect ?*)

<sup>730</sup> Donald DEWAR, secrétaire d'Etat aux affaires écossaises présente devant la Chambre des communes le Livre blanc « *Scotland's Parliament* », HMSO London, Cm 3658 le 24 juillet 1997. tandis que Ron DAVIES, secrétaire d'Etat aux affaires galloise, présente le projet gallois « *A voice for an Assembly* » le 22 juillet 1997.

avait voté tous les détails de l'ensemble mis devant eux et contenus dans les livres blancs.





## **II. La nécessité d'une campagne référendaire organisée**

Une fois l'acte organisant le référendum voté par le parlement, le débat se déplace cette fois sur la place publique où il s'agit de « rencontrer » le peuple. Il faut le convaincre du bienfait (ou non) de la dévolution. Si le parlement n'est pas responsable ni tenu par les résultats, le gouvernement lui, l'est. Le peuple occupe une place importante dans le processus législatif, la loi ne devenant envisageable qu'avec son consentement. Le Gouvernement doit donc s'assurer d'un soutien populaire et ce au moyen de ses représentants politiques ou de la société civile.

### **A/ A la recherche d'un compromis politique**

L'expérience de 1979 montre une absence de ralliement au projet tandis que celle plus récente de 1997 montre un vrai consensus parmi les acteurs politiques et publics.

#### **1. 1979 : le non ralliement**

Les campagnes écossaise et galloise sont similaires dans le non engagement, la désorganisation des représentants politiques, leur incapacité à rassembler, reflet du « non-engagement » par la mise en place du référendum.

En Ecosse, cinq groupes de campagne sont formés pour ou contre l'établissement d'une assemblée écossaise.

Les travaillistes, tout d'abord, n'ont pas souhaité s'associer officiellement aux nationalistes. Le *Labour Movement Yes Campaign* rassemble le groupe officiel des travaillistes et des syndicats écossais. Il défend le projet d'autonomie et soutient une assemblée écossaise avec des pouvoirs limités s'opposant ainsi au séparatisme. Les nationalistes sont rassemblés au sein de *Yes for Scotland Campaign*, campagne officiellement multi partisane qui défend l'assemblée écossaise comme une étape vers l'indépendance. L'*Alliance for an Assembly* est quant à elle animée surtout par le député conservateur Alick BUCHANAN SMITH, et le député libéral Russel JOHNSON. La campagne du « oui » est très fragmentée et deux campagnes, celle des nationalistes d'un côté et de l'autre celle des travaillistes, vont se développer au sein du « oui ».

**296.** Face aux défenseurs de la dévolution, on trouve les partisans du « Non » bien organisés. *Scotland Says No* représente le parti conservateur et les représentants du milieu des affaires qui voient dans la dévolution proposée une menace pour l'unité britannique. On trouve aussi *Labour Vote No*, groupe composé de dissidents travaillistes qui argumentaient que l'assemblée écossaise n'était pas assez puissante. Il compte dans ses rangs, malgré leur petit nombre, deux députés fort actifs : Tom DALYELL\* et Robin COOK\*. Tom DALYELL, en parti-

culier, député travailliste du West Lothian, s'est fait le porteur d'un paradoxe qui consistait dans le cas de la création de l'assemblée écossaise, à permettre aux députés écossais de continuer de voter à Westminster sur des questions relatives à l'Angleterre alors que les députés anglais ne pourraient plus intervenir sur les affaires écossaises<sup>731</sup>. Efficaces, ils ont soulevé les risques et les problèmes que la création d'une assemblée faisait courir à l'Ecosse, des risques à la fois financiers, bureaucratiques<sup>732</sup>, mais aussi politiques. Cette assemblée élue n'allait-elle pas, en effet, réclamer toujours plus de pouvoirs ce qui à terme ouvrirait la voie au séparatisme, la pente glissante vers un éclatement du Royaume-Uni et un isolement pour l'Ecosse sur la scène européenne et internationale ?

Le *Labour Vote No* a su exploiter les craintes des écossais, faisant du vote abstentionniste un de ces instruments sur l'électorat écossais. D'autres personnalités politiques importantes notamment dans le camp des conservateurs, comme Francis Pym\* et Lord Home\*, vont exploiter eux aussi l'argument du projet inadapté. Par exemple, Lord Home, ancien Premier Ministre conservateur mais également président du comité constitutionnel qui avait présenté une forme de dévolution pour l'Ecosse en 1970, s'oppose à la dévolution aux motifs qu'une meilleure alternative doit être proposée. Il laisse ainsi entendre qu'un vote négatif ne doit pas être interprété comme un refus de la dévolution et un abandon du projet mais au contraire comme l'invitation pour le gouvernement à envisager une autre forme d'assemblée écossaise.

Face au camp du non, le camp du oui est apparu sur la défensive. Le gouvernement a envoyé des Ministres chargés de prêcher la bonne parole dévolutionniste. Mais ils se révélèrent peu convaincants pour défendre le projet d'autant plus qu'ils ne parvenaient à faire oublier à l'électorat écossais et au sein de leur parti qu'ils avaient été farouchement opposés à la dévolution jusqu'à ce que Londres les oblige à changer d'avis.

Les dissensions internes au parti travailliste ont conduit à une perte d'électeurs et de voix d'autant plus que les députés travaillistes ne sont pas très actifs et très virulents à défendre la dévolution. Sur les 39 députés travaillistes, 29 étaient dans l'équipe du oui mais seuls quelques-uns menaient une campagne active. Six députés étaient dans le camp du Non dont deux étaient à l'origine de la création du groupe *Labour Vote No* et étaient d'une extraordinaire activité. Trois députés enfin n'étaient pas inscrits pour voter en Ecosse dont Bruce Millan, alors secrétaire d'Etat aux affaires écossaises.

**297.** La campagne a été marquée par des querelles politiques. La question du financement de la campagne référendaire tout d'abord, le camp du non a dépensé le double des sommes dépensées par le camp du oui. Le groupe conservateur *Scotland Says No* a notamment été

---

<sup>731</sup> Paradoxe qui sera connu comme la *West lothian Question* et qui montrera une des ambiguïtés et des limites de la dévolution.

<sup>732</sup> Un nouveau niveau de gouvernement n'allait-il pas exiger des impôts et des fonctionnaires supplémentaires ?

largement financé par des sommes considérables provenant du milieu des affaires.

La deuxième querelle a porté sur la campagne radio-télévisuelle officielle. Le parti travailliste exigeait des émissions réservées aux partis représentés au parlement. Mais cette solution aurait provoqué un déséquilibre dans le débat en faveur du oui représentant trois partis sur quatre (travailliste, libéraux et SNP). Elle est empêchée par une décision de justice sur requête des partisans du non qui demandaient des émissions réservées aux organisations ad hoc et non aux partis. Mais le gouvernement refuse d'accorder une reconnaissance officielle au groupe *Labour Vote No*, groupe dissident. Il n'y eut donc pas de propagande officielle et cette campagne ne donna pas l'impression aux écossais que la réforme leur était essentielle et nécessaire.

**298.** Au pays de Galles, la campagne référendaire fût marquée à la fois par le peu de moyens mis en œuvre par les partisans des deux camps mais aussi par le désintérêt général du public. La campagne pour le référendum a été d'ailleurs dans l'ensemble discrète. On estime ainsi à 50 000 livres sterling (soit 73.200 euros) au plus les sommes respectives des deux camps qui ont été obligés de trouver ailleurs que dans les caisses du parti l'essentiel des fonds nécessaires.

Le camp du « oui » était « sur le papier » beaucoup plus fort que le camp adverse : le parti travailliste (49,5 % des voix aux dernières élections législatives d'octobre 1974), le parti libéral (15,5 %), le parti nationaliste gallois (10,8 %), la Fédération galloise des syndicats T.U.C.<sup>733</sup>, sans parler de l'archevêque du pays de Galles et de quelques vedettes, tels Geraint EVANS pour l'opéra, ou Barry JOHN pour le rugby ; c'était beaucoup face au « non » du parti conservateur (23,9 % des suffrages en octobre 1974), même si l'on tient compte du renfort de six députés travaillistes gallois partisans du « non », venus tous les six du pays de Galles<sup>734</sup>.

**299.** La position du Plaid Cymru pendant la campagne a été réservée et la Société de Défense de la langue galloise s'est tenue à l'écart des débats. Les collectivités territoriales, quant à elles, viennent d'être réorganisées en 1974 (à peine 5 ans) et sont hostiles à un projet qui pourrait mettre fin à leurs attributions ou du moins les réduire.

**300.** Les partisans du « oui » ne vont pas réussir à gagner la confiance de l'électorat gallois. Le Premier Ministre, James CALLAGHAN, a pourtant appelé le pays de Galles à avoir « la vision et le courage de voter oui ». John MORRIS, alors secrétaire d'Etat aux affaires galloises,

---

<sup>733</sup> Le mouvement ouvrier prend position pour la défense du projet de dévolution. A l'occasion du congrès inaugural du Wales TUC en 1973, à Llandrindod, George WRIGHT, secrétaire désigné du syndicat des transports, déclare dans son allocution : « Je reconnais, comme anglais, que le pays de Galles est géographiquement séparé. Il a une culture spéciale, un peuple séparé et une langue séparée, et il a des problèmes spéciaux. Nous avons l'intention de défendre le pays de Galles contre la négligence économique et sociale des cinquante dernières années. »

<sup>734</sup> Leo ABSE (Pontypool), Donald ANDERSON (Swansea East), Ioan EVANS (Aberdare), Neil KINNOCK (Bedwelly), Ifor DAVIES (Gower), Fred EVANS (Caerphilly), surnommés le « camp des six ».

donna lors de son dernier discours trois raisons à l'électorat gallois pour voter « oui » :

« Pour donner au peuple du pays de Galles une prise directe sur les décisions affectant leurs vies par les institutions nommées telles les huit autorités sanitaires, pour réformer le gouvernement local et pour donner au pays de Galles un Etat dynamique se battant pour plus de travail. »

L'argument principal des travaillistes étaient donc d'appeler à voter « oui » pour une plus grande démocratie et responsabilité au pays de Galles.

**301.** Le camp du « non », dont Neil KINNOCK était le représentant, a su jouer des peurs de l'électorat gallois. D'une part en raison du projet qui n'a montré « aucune preuve qu'une telle institution serait et apporterait un avantage aux gens ordinaires ». D'autre part, en exploitant les craintes des circonscriptions « ne parlant pas gallois », sur le rôle et l'hégémonie d'une assemblée « galloise ». Ils ont ainsi su exploiter et développé les rivalités inter-galloises. Leo ABSE, adversaire de la dévolution, a ainsi déclaré qu'en cas de victoire du « oui » :

« La « majorité « anglaise » des gallois serait condamnée à être des étrangers sur leur propre terre ; les nationalistes en insistant sur l'intégration de la langue galloise au sein de l'assemblée, veulent créer une élite galloise qui essaiera d'imposer une fausse hégémonie sur le pays de Galles. »

Toute l'argumentation théorique des partisans du « non » est basée sur ce qui a été décrit comme étant « la politique de la peur ». L'entrée du Royaume-Uni au sein de la communauté européenne et les élections avaient fourni un autre argument aux adversaires du projet : il résulterait en effet de la mise en place de l'assemblée, des élections à cinq niveaux différents et par conséquent à l'inverse lourdes et un système complexe pour les gallois (conseils de communauté, district, comté, Westminster et l'Europe).

**302.** Une analyse du contexte et de la campagne référendaire permet de montrer l'inadéquation du projet avec les préoccupations et les attentes des gallois. La campagne s'est déroulée dans un climat politique rude, avivant les frayeurs refoulées des gallois. Tout d'abord, que la victoire du « oui » se traduirait par un retrait du pays de Galles du Royaume-Uni, ensuite que le risque était grand pour les nationalistes gallois de voir les travaillistes du Sud majoritaires dans la nouvelle assemblée et imposer leur politique aux régions galloises et inversement les gallois des vallées et des marches craignaient le contrôle des nationalistes gallois et une dérive vers le séparatisme, et enfin que le contribuable devrait supporter des frais énormes liés au fonctionnement de la nouvelle assemblée.

**303.** Le parti travailliste, lui-même, enfin, était divisé sur la question et on trouvait parmi les opposants au projet, Neil KINNOCK et Leo ABSE, importants et influents au sein du parti travailliste. De plus le texte proposé était loin d'être simple, et il paraissait confus et surtout différent de celui proposé aux Ecosais. En outre les référendums ont montré comme l'a écrit Lindsay PATERSON que

« Pour construire une démocratie décentralisée authentique, il nous faudra beaucoup plus que la fourniture d'institutions sociales adéquates, beaucoup plus qu'un faire-part nous invitant tous à y participer... Cela nécessitera aussi une identité nationale susceptible d'inspirer un changement social plutôt qu'offrant un échappatoire à l'urgente nécessité à l'urgente nécessité de ce dernier ; cela réclame une idéologie nationale qui colle à la réalité sociale plutôt qu'à un conte de fées imaginaire des Highlands. Cela nécessite la vision de ce que sont les Ecossais et de ce qu'ils pourraient être qui aille au delà de la caricature des cartes postales et des images traditionnelles. Enfin cela nécessite un mouvement national ayant ses racines non pas dans les images déformées et bon marché des mythes du Tartan (parmi lesquels la xénophobie du « Kailyard<sup>735</sup> ») mais plutôt dans une aspiration positive à une conscience nationale à la fois confiante et réaliste<sup>736</sup>. »

## 2. 1997 : la construction : le front uni

La classe politique n'est plus divisée et présente un front uni. Cette unité s'est manifestée dans les campagnes référendaires, écossaise et galloise. Les campagnes référendaires furent relativement courtes, en raison d'une part des vacances d'été<sup>737</sup> et d'autre part de la suspension de la campagne pendant une semaine suite au deuil national provoqué par la mort de la Princesse Diana.

**304.** En Ecosse, les travaillistes, les libéraux démocrates et les nationalistes du SNP<sup>738</sup> se rassemblent au sein de l'organisation transpartisane « *Scotland FORward* ». Pendant la campagne, les dirigeants des partis politiques vont souhaiter rassembler tous les écossais désireux de changer le statu-quo institutionnel. Ils vont même jusqu'à se partager les tâches. Le juriste de formation, Donald DEWAR, dirigeant du parti travailliste écossais insiste beaucoup sur la nécessité pour l'Ecosse d'avoir une assemblée délibérante séparée afin de contrôler une législation distincte. Parallèlement l'économiste SALMOND, dirigeant du SNP, s'occupe plus du côté financier et du pouvoir d'imposition écossais, appelé communément la *tartan tax*<sup>739</sup>.

**305.** Dans le camp opposé, la campagne sous le nom de « *Think Twice* » ne fût lancée qu'en juin 1997, soit cinq mois après le camp du oui. Composée uniquement des conservateurs et de

<sup>735</sup> L'école du Kailyard veut donner, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'image d'une Ecosse mythique et nostalgique ayant pour objectif de satisfaire les expatriés. Keith DIXON, Professeur d'Anglais à l'Université Lumière Lyon-2, le décrit comme une « représentation déformatrice d'une Ecosse statique et provincialisée où le bon sens médiocre d'un populisme conservateur est maître ». « L'Ecole de Kailyard – L'Anti-Modèle ? », Ecosse, Littérature et Civilisation N°3-4, Grenoble III, 1982-1983, p.95 cité par MANFREDI Camille. « Ecosse, littérature et nationalisme culturel : le phantasme d'une nation ? » *Revue de Civilisation Contemporaine de l'Université de Bretagne Occidentale*, Université de Bretagne Occidentale, juin 2002.

<sup>736</sup> citée par David semaines avant le scrutin, c'est-à-dire en pleines vacances scolaires et politiques.

<sup>736</sup> Certes le SNP n'avait pas obtenu que l'option de l'indépendance pure et simple soit offerte dans le questionnaire du référendum, toutefois FOULKES, J. BARRY JONES et R.A. WILFORD (eds.), *The Welsh Veto : the Wales Act 1978 and the Referendum*, University of Wales Press, 1983, 125

<sup>737</sup> Comme toutes les campagnes électorales en Grande-Bretagne, la campagne référendaire commença officiellement trois semaines avant le scrutin, c'est-à-dire en pleines vacances scolaires et politiques.

<sup>738</sup> Certes le SNP n'avait pas obtenu que l'option de l'indépendance pure et simple soit offerte dans le questionnaire du référendum, toutefois il finit par considérer que, même avec des limitations, celui-ci offrait bien une forme d'autodétermination à l'Ecosse.

<sup>739</sup> Son nom fait référence au tartan écossais, c'est-à-dire à cette étoffe de laine à carreaux de couleurs, si typique des clans écossais et faisant partie du Kilt.

la confédération patronale écossaise, qui est une branche de la *Confederation of British Industry*, le manque de ces représentants au nord de la frontière oblige William HAGUE à nommer Michael ANCRAM\* porte-parole du Cabinet fantôme pour la dévolution mais élu d'une circonscription anglaise, à s'occuper de la campagne. A l'inverse de ses adversaires, le camp du non ne réussit pas à présenter un front uni et va principalement se diviser entre les deux questions posées. Deux questions étaient posées aux écossais<sup>740</sup>. La première leur demande d'accepter une des deux propositions :

- J'accepte qu'il pourrait y avoir un Parlement écossais, OU
- Je refuse qu'il pourrait y avoir un Parlement écossais.

La deuxième question leur demande de choisir entre :

- J'accepte que le Parlement en Écosse pourrait avoir le pouvoir de modifier les impôts, OU
- Je refuse que le Parlement en Écosse pourrait avoir le pouvoir de modifier les impôts

Il y eut en effet des nuances sur les appels de vote entre les deux questions du référendum. Ainsi, il y avait ceux qui appelaient à voter non aux deux questions, ceux qui appelaient à voter non à la première et oui à la deuxième argumentant que qu'il ne devait pas y avoir un parlement écossais, mais que si il devait y en avoir un, il devrait bénéficier d'un pouvoir d'imposition complet afin d'encourager la responsabilité fiscale. Enfin, il y avait ceux, principalement parmi les hommes d'affaires écossais qui appelaient à un vote « oui/non », voyant dans le parlement la reconnaissance de leur identité mais ne souhaitant pas une augmentation de leurs charges fiscales<sup>741</sup>.

**306.** Au pays de Galles, la dévolution est loin d'être aussi ancrée que dans les esprits écossais. En effet, la campagne pour la création d'une assemblée galloise s'est adressée en priorité à la classe politique travailliste, qu'il a fallu convaincre par un projet qui a pu être qualifié de « timide ». De telle sorte qu'à la veille de la campagne référendaire les soutiens ne sont pas unanimes et il y a encore des réticences et des critiques face à un projet que certains rejettent au sein du même de la branche galloise. La campagne galloise est en cela différente de celle écossaise qu'il faut tout d'abord convaincre les gallois de l'intérêt et des bénéfices de la dévolution.

---

<sup>740</sup> Pour la première question :

'1. I agree that there should be a Scottish Parliament; or  
2. I do not agree that there should be a Scottish Parliament'

Pour la deuxième question :

'1. I agree that a Scottish Parliament should have tax-varying powers; or  
2. I do not agree that a Scottish Parliament should have tax-varying powers.'

<sup>741</sup> Le seul moment où l'opposition ait réussi à marquer quelques points a été lorsque le gouverneur de la Banque d'Ecosse, Sir Bruce PATTULO, a lancé un cri d'alarme à propos des risques d'impôts supplémentaires entraînés par la dévolution, venant ainsi à la rescousse d'une campagne du non dont le seul objectif était de parvenir à faire hésiter les électeurs, au moins à propos de la deuxième question.

**307.** La campagne « *Yes for Wales*<sup>742</sup> » est lancée neuf mois avant le référendum, officiellement le 10 février 1997 mais elle ne prend véritablement tournure qu’après les élections de mai 1997 et le projet de référendum déposé le 15 mai 1997 va marquer le début de la campagne « active ». C’est une campagne, selon les termes de Ron DAVIES qui est « délibérément non-partisane, et est représentative de la vie civique du pays de Galles : Nord et Sud, Est et Ouest, Rurale et Industrielle, Confessionnelle et non-confessionnelle, organisations privées et publiques associatives, culture, sport, affaires, unions syndicales, jeunesse et étudiants<sup>743</sup>. »

Pour enrayer toute tentative de rébellion au pays de Galles contre le référendum (suite aux débats houleux à l’intérieur de la branche galloise du parti travailliste) et éviter de voir se reproduire le schéma de 1979, le parti travailliste rassemble ses troupes et prône l’unité<sup>744</sup>. A la différence de 1979, aucune personnalité politique importante ne s’oppose publiquement au projet. Les membres du parti travailliste au contraire vont se ranger derrière des grandes figures politiques. Ron DAVIES, alors secrétaire aux affaires galloises, devient ainsi le porte-drapeau d’une assemblée qui sera « la voix du pays de Galles ». Pour lui, les propositions du Labour :

« remplissent les promesses électorales (*du New labour*) de moderniser le gouvernement et d’améliorer le système démocratique. Notre objectif est d’améliorer les services publics en leur permettant de mieux répondre à l’opinion et aux besoins des Gallois », autrement dit, « la perspective d’un nouveau style de politique.<sup>745</sup> »

**308.** Les nationalistes du Plaid Cymru vont se joindre à la campagne *Yes for Wales*, et ce, contrairement à 1979 où ils avaient été peu virulents à défendre le projet ne le trouvant pas assez avancé. Le fantôme de 1979 est très largement une raison de leur adhésion au mouvement *Yes for Wales*. En effet, le parti nationaliste comprend que cette fois il a l’opportunité en s’engageant dans la « bataille » de jouer par la suite un rôle « direct », positif et d’influence dans la politique galloise. Cependant, certains membres plus âgés à l’intérieur du parti sont anxieux à l’idée de jouer un rôle trop présent dans la campagne, à cet effet les représentants du parti nationaliste resteront en retrait sur la scène médiatique malgré une participation active sur le terrain. En fait ils vont attendre le 26 juillet 1997 pour se joindre officiellement à la

---

<sup>742</sup> Le professeur Kevin MORGAN est officiellement nommé à la tête de la campagne.

<sup>743</sup> *Yes for Wales papers 1997*

<sup>744</sup> Ron DAVIES lance ainsi un ultimatum aux membres de son parti en déclarant à propos de la dévolution galloise :

« C’est un point de la politique du gouvernement. J’appelle tous les parlementaires travaillistes au pays de Galles à reconnaître notre détermination à créer une assemblée galloise et à améliorer la démocratie au pays de Galles. Je ne crois pas qu’il soit approprié pour un parlementaire gallois d’intenter une action qui projetterait de créer une association avec d’autres afin de s’opposer à notre campagne ou à faire campagne en leur nom. »

Après sa déclaration, deux membres du parti, au Sud ouest, Carys PUGH et Betty BOWEN, s’élèvent contre le projet d’assemblée. Betty BOWEN notamment déclarera : « Je sais qu’il y a des membres du parti travailliste réduits au silence, peu m’importe s’ils me mettent hors du parti. »

<sup>745</sup> Le Monde, jeudi 18 septembre 1997, p.4 « Les Gallois votent pour une autonomie formelle au sein du Royaume-Uni. »



campagne « *Yes for Wales* », lors d'une déclaration faite au meeting de leur conseil national. Le comité « *Yes for Wales* »<sup>746</sup> se réunit le samedi 23 août au centre civique de Neath (*Neath Civic Centre*). Les réunions ont établi les thèmes de coopération<sup>747</sup> et de coordination dans leurs relations. La stratégie de *Yes for Wales* a été caractérisée par un nombre important de branches locales et de groupes représentant une certaine partie de la population comme « les étudiants disent oui, les acteurs disent oui, et les femmes disent oui ». En outre ils bénéficient du soutien de beaucoup de personnalités du monde du sport et des loisirs. Cependant malgré le soutien des médias, sur le terrain il y a des disparités géographiques d'engagement dans la campagne<sup>748</sup>.

**309.** Même la perspective d'une dévolution exécutive pour le pays de Galles et donc encore sous contrôle de l'Angleterre, n'a pas convaincu les conservateurs et ils appellent donc à voter « non » au référendum. Exclue du débat local puisqu'ils n'ont plus de députés gallois à Westminster, ils paient la nomination de ministres aux affaires galloises venus d'Angleterre, responsables seulement de leur action devant le premier ministre. Michael ANCRAM, leur porte-parole pour les affaires constitutionnelles, voit dans la dévolution un risque de « grande instabilité constitutionnelle » et des conséquences graves « pouvant aller jusqu'à l'éclatement du Royaume-Uni », arguments qui rappellent exactement ceux prononcés lors du premier projet en 1979.

La campagne officielle du non n'est pas lancée avant le 22 juillet 1997. Le comité directeur de « *Just say No* » est composé de membres travaillistes dissidents et de conservateurs gallois, il consiste en la réunion de deux groupes « opposés » : les conservateurs qui avaient cherché à établir la campagne référendaire à l'issue de l'élection générale, et dont le porte parole était l'homme d'affaires Robert HODGE et des travaillistes dissidents notamment de la vallée de Rhondda comme Carys PUGH et Betty BOWEN qui avaient établi leurs propres campagnes. Les deux groupes se réunissent au contact de Lord Viscount TONY PANDY, également connu sous le nom de George THOMAS\*, ancien secrétaire d'Etat aux affaires galloises, ancien *speaker* travailliste à la Chambre des Communes et adversaire depuis longtemps de la dévolution. Les activités de campagne de « *Just say No* » diffèrent de manière significative de celle de la

---

<sup>746</sup> Le comité est composé de représentants locaux de Bridgend et Ogmore, Blaenau Gwent, Llanelli, Neath, Aberavon, Ceredigion, Ystradgynlais / Brecon et Radnor, Swansea et Cardiff, et des représentants du parti travailliste gallois, du Plaid Cymru, du parti libéral démocrate gallois, de la gauche démocratique et Unison

<sup>747</sup> Symbole de cette coopération entre partis, après la victoire du oui au référendum, Ron DAVIES, Dafydd WIGLEY et Richard LIVSEY, respectivement dirigeants du Plaid Cymru et du parti libéral-démocrate gallois, joindront leurs mains ensemble.

<sup>748</sup> En effet, l'implication locale du parti travailliste notamment, variait très souvent d'un lieu à l'autre, marquée parfois par un manque d'énergie et d'implication et de participation dans la campagne des travaillistes. C'est le cas par exemple à Llanelli. Dans ce cas, la participation était largement composée du Plaid Cymru, des partis socialistes minoritaires. A l'inverse, à Neath et dans des parties de Cardiff, un nombre important de partis et d'organisations étaient engagés et travaillaient ensemble.

campagne pour le oui. Il y a en effet peu d'organisations locales et leurs activités sont principalement concentrées autour de la distribution de prospectus dans les lieux publics. En termes de financement ils ne peuvent rivaliser avec l'investissement de la campagne pour le oui mais ils bénéficient d'une couverture médiatique égale pendant la campagne officielle<sup>749</sup>.

---

<sup>749</sup> A ce sujet, il y a eu des critiques sur cette « égalité » car la campagne pour le oui rassemblaient trois partis (*labour*, libéraux démocrates et Plaid Cymru) tandis que les conservateurs étaient seuls, plus quelques dissidents travaillistes, à soutenir la campagne pour le non.



## **B/ Instrument de régulation**

Si le référendum ne remet pas en cause la souveraineté du parlement, restant présent dans le cadre du processus référendaire, sa mise en place dépend finalement du gouvernement. Les référendums sont des dispositifs permettant d'obtenir plus de légitimité ou de régler les conflits internes aux partis sur des alternatives politiques. Ils tendent à remplacer le rôle du parlement dans des circonstances qui restent encore exceptionnelles. Cependant, il apparaît que le référendum ne peut pas supprimer définitivement et écarter les désaccords fondamentaux du système de façon permanente. Comme l'a observé le professeur BOGDANOR : « il peut articuler un consensus submergé, mais il ne peut pas en créer un<sup>750</sup> ».

### **1. La légitimation du projet constitutionnel par le peuple**

Le peuple est associé dans l'élaboration de la loi et devient un acteur dans le processus. La déclaration politique du parti travailliste, *New Politics, New Britain* en septembre 1996 va expliquer la philosophie du parti pour l'utilisation des référendums : « nous savons que le peuple veut plus de voix directe sur les questions qui se présentent au pays. C'est pourquoi nous utiliserons le référendum pour chercher l'approbation explicite du public pour un changement constitutionnel majeur<sup>751</sup> ». Le référendum est un moyen d'assortir le projet d'une « aura » démocratique mais aussi un moyen d'apporter une revanche<sup>752</sup> politique et d'oublier l'échec de 1979.

**310.** Le projet développé dans le livre blanc de 1997, et présenté avant le référendum, a aussi fait l'objet d'une consultation semi-directe en associant des représentants de la société civile lors de son élaboration<sup>753</sup>. Et bien que cette consultation ait pris une forme administrative et politique différente lors de sa discussion hors de l'enceinte du parlement, son ampleur n'est pas à minimiser dans l'édiction d'une norme « supra législative » par une procédure constituante qui nous donne déjà une idée du rang de ces actes « constitutionnalisés ».

---

<sup>750</sup> P.91, Vernon BOGDANOR, *The People and the Party System : The Referendum and Electoral Reform in British Politics*. Cambridge : Cambridge University Press, 1981.

<sup>751</sup> *New Politics, New Britain*, septembre 1996

<sup>752</sup> Il sera triomphant, le taux de participation en Ecosse faisant oublier la fameuse barre des 40 % non dépassée en 1979. 60 % en Ecosse et 50 % au pays de Galles

<sup>753</sup> Ce fût le cas en Ecosse où la Convention Constitutionnelle Ecossoise - composée de représentants politiques travaillistes mais pas des nationalistes et des conservateurs qui refusèrent d'y siéger - a rédigé un projet qui a été repris en grande partie par les think-tanks proches du parti travailliste (Charter 88 par exemple (voir site Internet : <http://www.charter88.org.uk>) ou pour l'Ecosse le *Consultative Steering Group*, mis en place par Donald DEWAR au lendemain du référendum de 1997. Cette commission, présidée par Henry MACLEISH, *Scottish Office Minister for Devolution*, était chargée d'élaborer le règlement interne du parlement. A noter qu'elle a mis en avant quatre grands principes : partage du pouvoir entre le peuple, le législatif et l'exécutif ; responsabilité ; égalité des chances ; accessibilité et participation). Au pays de Galles, le débats ont fait l'objet de six consultations publiques par le parti travailliste gallois, tenues comme le décrit, John OSMOND, « pendant la journée, plutôt que les soirs ou pendant les week-ends, et à des périodes qui réduisaient la participation. »

**311.** En Ecosse, le référendum est prévu le 11 septembre 1997, soit 700 ans après la bataille de Stirling Bridge. Le référendum gallois est prévu le jeudi 18 septembre, soit une semaine après. La décision de ne pas faire les référendums le même jour peut paraître surprenante mais elle permet d'une part de différencier les deux projets, reconnaissant ainsi la spécificité et les différences des deux nations et d'autre part de dynamiser et « porter » le vote des gallois par le vote des écossais dont on attend une grande majorité pour le « oui ». En effet, le pays de Galles laisse apparaître, par les sondages, un vote plus tempéré ce qui n'est pas surprenant face à une assemblée amputée du pouvoir législatif, « parent pauvre », en quelque sorte de l'assemblée écossaise. Les Ecossais doivent répondre à deux questions, les Gallois à une seule, l'assemblée proposée ne disposant ni du pouvoir législatif primaire ni d'un quelconque pouvoir fiscal.

## **2. Une adhésion majoritaire à tempérer**

Les résultats de 1979 sont intéressants car ils montrent une division dans les résultats. En Ecosse, le oui pourtant l'emporte avec 51.6 %<sup>754</sup> des suffrages exprimés c'est à dire 32.8 % des inscrits. Il ne franchit donc pas la barre fatidique des 40 %. L'Ecosse est divisée géographiquement dans son électorat<sup>755</sup>. Si le oui l'emporte dans les régions les plus peuplées, les conservateurs font un score (24.7 %) supérieur à la moyenne écossaise dans quatre régions du non, Dans les bastions travaillistes, on assiste à un recul frappant du vote dévolutionniste.

**312.** Au pays de Galles, au lendemain du référendum du 1<sup>er</sup> mars 1979, C'est « *un non écrasant à l'assemblée galloise* » comme le titre le *Western Mail* à sa une. Les gallois ont voté majoritairement contre la réforme<sup>756</sup> avec 79.8 % des votes négatifs et 20 % seulement de participation. Le pays de Galles a refusé massivement le projet gouvernemental. Dans chacun des huit comtés gallois le non l'emporte. Dans les zones de force du parti nationaliste gallois (Gwynedd<sup>757</sup>, Dyfed), le « non » l'emporte dans le plus mauvais des cas à la majorité des deux tiers. Dans le Sud, dans les vallées minières, où le parti nationaliste gallois avait eu un impact certain lors des dernières élections, c'est une véritable déroute pour les défenseurs de la dévolution<sup>758</sup>. John MORRIS, alors secrétaire d'Etat gallois va déclarer en annonçant les

---

<sup>754</sup> Soit 1.23 million pour le Oui et 1.15 million pour le Non.

A noter que les trois partis (Labour, Libéraux, SNP) ont totalisé ensemble 75 % des voix à l'élection d'octobre 1974.

<sup>755</sup> L'Ouest et le Centre votent oui (*Strathclyde, Lothian, Fife, Central, Highlands, Western Isles*) tandis que les régions du Sud et de l'Est penchent en faveur du non (*Grampian, Tayside, Dumfries et Galloway, Borders, Shetland et Orkney*).

<sup>756</sup> **Oui** : 243 048 voix , soit 20.2 % et **Non** : 956 330 voix, soit 79.8 %

<sup>757</sup> Gwynedd a voté à 41,6 % contre l'assemblée

<sup>758</sup> Dans le comté de Gwent, le « oui » atteint à peine les 6,7 %

résultats : « Quand vous voyez un éléphant sur le pas de votre porte, il ne vous reste plus qu'à reconnaître le fait et votre défaite », autrement dit, à abroger le *Wales Act* et abandonner l'idée d'assemblée galloise. Et bien que le parlement de Westminster reste théoriquement le seul juge des suites à donner à un référendum, en principe purement consultatif, et même si l'on est pas obligé de penser comme Margaret THATCHER que « tout changement constitutionnel important suppose un large consensus », le refus populaire massif n'a pu être ignoré par les représentants du peuple. George THOMAS, troisième secrétaire d'Etat gallois (1968 - 1970) déclare : « Le projet tout entier pour le pays de Galles est maintenant mort. »

Cependant, il faut aussi voir dans le rejet du projet de l'assemblée galloise un rejet de la crédibilité de la politique du gouvernement CALLAGHAN. Les référendums, en effet, avaient eu lieu, très peu de temps après le « *Winter of Discontent* », à un moment où les travaillistes étaient au plus bas dans les sondages. Au pays de Galles, par exemple, le président de la campagne pour le « non » avait ainsi déclaré que « le peuple gallois du Sud est charmant, mais en tant que foule, elle est bruyante et vulgaire. Nous ne voulons pas être gouvernés par Cardiff. L'assemblée serait dominée de façon permanente par les travaillistes. Ce serait une dictature<sup>759</sup>. »

**313.** Le 11 septembre 1997, les écossais votent oui à 74.3 % (soit 1 775 054 voix) à la première question et oui à 63.5 % (soit 1 512 889 voix) à la seconde question<sup>760</sup>. La participation est de 60 %<sup>761</sup> et en comparaison de 1979, l'électorat soutient la création du parlement à 44.8 %. La réponse de l'Ecosse est claire : elle veut son propre parlement. Contrairement à 1979, les 32 autorités locales ont voté oui à la première question, tandis que deux seulement ont voté non à la deuxième question (Orkney et Dumfries & Galloway). De plus, le fait de séparer la question fiscale a permis de ne pas faire perdre sa légitimité ni son importance au parlement. Auréolé de l'approbation populaire, le projet écossais est présenté à la Chambre des Communes en décembre 1997, en même temps que le projet gallois, et il reçoit l'assentiment royal en novembre 1998.

**314.** Quant aux gallois, après avoir massivement refusé, en 1979, l'offre de dévolution de pouvoirs, le pays se prononce le 18 septembre, par référendum, en faveur d'une assemblée

<sup>759</sup> David FOULKES, J. BARRY JONES et R.A. WILFORD (eds.), *The Welsh Veto : the Wales Act 1978 and the Referendum*, University of Wales Press, 1983, 125

<sup>760</sup>

	% des votants	% des électeurs
Question 1 : <b>Oui</b>	<b>74.3</b>	44.8
Question 1 : Non	25.7	15.6
Question 2 : <b>Oui</b>	<b>63.5</b>	38.4
Question 2 : Non	36.5	22

<sup>761</sup> A noter que la participation est plus faible dans les centres industriels mais importante dans la « Nouvelle » Ecosse de la zone centrale suburbaine.

élue, mais à une faible majorité<sup>762</sup>. Le « oui » ne l’emporte sur le « non » qu’avec 6721 voix d’écart, ce qui n’a, au demeurant, rien de surprenant : venant après le référendum pour l’Ecosse (11 septembre), où le degré d’autonomie interne proposé était bien plus important, le vote pour un véritable changement par rapport aux pratiques antérieures a été mal perçu par une fraction importante de la population qui ne s’est pas déplacé pour voter ou qui a pu aussi voté « non » en signe de rejet d’un modèle trop « léger ». Pour Ron DAVIES, l’ancien secrétaire d’Etat gallois, ces résultats sont la preuve d’un « échec de l’éducation politique ». Selon lui ces résultats s’expliquent pour deux raisons : la première c’est le refus du parti travailliste « d’intégrer d’autres partis politiques et la société civile dans la formation de la politique de la dévolution », et la seconde, à la « réticence du parti travailliste britannique de participer à la campagne ». Il aurait résulté alors selon lui une incapacité de « développer un cas intellectuel cohérent pour la dévolution ce qui a « pourri » une campagne pour gagner les coeurs et les esprits du peuple gallois<sup>763</sup> ». Par ailleurs, ces résultats (mis à part le Prembrokehire) révèlent une division Est/Ouest du pays (11 unités administratives ont voté oui, et 11 non), et une participation relativement faible (50.1 % soit 10 % de moins qu’en Ecosse) : les comtés proches de l’Angleterre, et plus anglicisés que les autres, ont fait preuve de réticences face au changement. La population du pays de Galles comprend, en effet, près d’un quart d’Anglais dans certaines régions frontalières dont plusieurs souhaitent voir maintenus les liens constitutionnels avec l’Angleterre.

**315.** Le poids des arguments des adversaires du projet de dévolution des pouvoirs semble avoir compté dans le choix des électeurs, en particulier celui qui soulignait le coût élevé qu’entraînerait cette nouvelle institution, et celui qui prétendait que la victoire du oui entraînerait le retrait du pays de Galles du Royaume-Uni. Certains arguments : « les Anglais ne sont pas consultés sur l’autonomie du pays de Galles ou de l’Ecosse », « le parlement de Westminster n’exercera plus aucun droit sur l’Ecosse ou le pays de Galles, mais les députés gallois et écossais continueront à légiférer pour l’Angleterre ».... Après leur défaite, les partisans du non soutenaient que la nouvelle assemblée n’avait été acceptée que par un électeur sur quatre. En résumé, les gallois ont voté pour l’autonomie formelle.

**316.** Il semblerait ainsi que le référendum soit devenu aussi un principe de nécessité. Il est en effet nécessaire pour la survie de la démocratie représentative. Raymond CARRE DE MALBERG avait déjà clairement établi qu’il n’y avait aucune antinomie entre le référendum et l’idée de représentation à la base du parlementarisme. Il considérait notamment :

---

<sup>762</sup> OUI : 559 419 voix soit 50,3 % des votants, NON : 552 698 voix soit 49,7 % des votants, TAUX DE PARTICIPATION : 50,1 %.

<sup>763</sup> Ron DAVIES cité par Kevin WILLIAMS dans « *Claiming the National : The Welsh Media and Devolution* », Scottish Affairs, n° 32, été 2000, 129 p., dans TAYLOR, Bridget et THOMSON, Katarina (1999) « *Scotland and Wales : nations again ?* » Cardiff : University of Wales Press.

« Du moment, en effet, que l'on base la puissance de l'Etat et de ses organes sur l'idée de souveraineté de la volonté générale, il devient manifestement impossible de refuser voix délibérante, et même voix décisive, à ceux en qui la volonté générale prend sa source et sa consistance, c'est-à-dire aux citoyens s'assemblant à cet effet en un collège unique et indivisible. Surtout, il devient manifestement contradictoire de justifier l'énormité de la puissance parlementaire par un argument tiré de ce que le Parlement énonce la volonté populaire, et en même temps, de maintenir contre le peuple une exclusive, qui implique que cette volonté se forme en dehors de lui, sans qu'il ait la ressource de contester l'expression que le Parlement en a donnée. De ce point de vue donc, et plus encore que du point de vue des idées de représentation populaire, l'on est obligé de conclure que non seulement le référendum et le parlementarisme ne sont pas incompatibles l'un avec l'autre, mais qu'il y a une relation immédiate et inéluctable entre les concepts qui ont servi à fonder la puissance parlementaire et les institutions démocratiques permettant à la communauté des citoyens de faire entendre sa voix<sup>764</sup>. »

Il ne s'agit pas de retirer au Parlement son pouvoir souverain. En théorie, le Parlement peut en effet décider d'organiser un référendum sur tout sujet de son choix et en régler la procédure. Reste qu'en pratique, le gouvernement, bénéficiant d'une majorité importante au sein des Chambres, semble utiliser et diriger ce processus de consultation directe à son profit.

---

<sup>764</sup> Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme, R.D.P., 1931, p. 230 cité par Roland RICCI, Maître de conférences à l'université de Cergy-Pontoise, Centre d'études et de recherche : Fondements du droit public (CER/FDP)





## **Paragraphe 2 : L'introduction de la proportionnelle : une représentation des spécificités nationales**

Les actes écossais et gallois mettent en place un système électoral mixte appelé le système du membre additionnel (*Additional Member System*). Ce système est un système hybride entre le scrutin uninominal à un tour et le scrutin proportionnel. Une partie des membres des institutions dévolues est élue au scrutin classique tandis qu'une autre partie, inférieure aux membres élus « directement », est élue sur un scrutin de liste régionale à la proportionnelle<sup>765</sup>. Or ce choix a des conséquences sur la composition du parlement écossais et de l'assemblée nationale galloise<sup>766</sup>.

**317.** D'une part, comme le montre l'étude des élections de 1999 et de 2003 au sein des deux institutions, le comportement électoral « bi-partisan » est modifié par le mode de scrutin et remplacé par un comportement électoral « multi partisan ». En effet, l'introduction de la proportionnelle contribue à une meilleure représentation des tendances politiques de l'opinion mais elle ne permet pas en contrepartie de dégager une majorité absolue et favorise ainsi le gouvernement de coalition.

**318.** D'autre part, se pose inévitablement la question de la représentativité et du devenir des partis nationalistes sur cette nouvelle scène politique territoriale. Bénéficiant d'un terrain politique en théorie idéal, les nationalistes pourraient bien réussir trouver dans les institutions dévolues, une représentation électorale forte. Dans un premier temps cette représentativité est restée cantonnée à une force d'opposition en Ecosse et encore aujourd'hui au pays de Galles, mais les résultats des élections de mai 2007 ouvrent une nouvelle perspective, celle de gouverner, en Ecosse en offrant aux nationalistes du SNP la majorité des sièges<sup>767</sup>.

C'est pourquoi, nous essaierons tout d'abord de répondre à ces questions en examinant les conséquences de ce vote régional **(I)** avant de voir la position particulière des nationalistes **(II)**.

---

<sup>765</sup> Sur les 129 membres du Parlement écossais : 73 membres sont élus au scrutin uninominal à un tour et 56 membres sont élus à la proportionnelle - système d'HONDT, au niveau régional (sept membres élus dans huit régions). Sur les 60 membres de l'Assemblée galloise : 40 membres sont élus au scrutin traditionnel et 20 membres (élus dans cinq régions) le sont avec la proportionnelle. Le découpage « régional » a eu lieu sur la base des circonscriptions pour les élections au Parlement Européen.

<sup>766</sup> Nous n'évoquerons qu'ici la question de la différence entre les deux classes de représentants, créée par ce mode de scrutin mixte car elle est évoquée précédemment dans le Chapitre 2, section 1.

<sup>767</sup> Une mise à jour plus approfondie avec une analyse des résultats des élections de mai 2007 fait l'objet d'un traitement particulier dans la dernière partie de cette thèse.



## I. A la recherche d'une spécificité électorale

Rompant avec la tradition historique<sup>768</sup>, le système électoral choisi pour les institutions dévolues permet de mettre en place une nouvelle forme de représentation pour ces deux nations. Bien que ce ne soit qu'une partie minoritaire des membres du parlement et de l'assemblée élus à la proportionnelle, ce mode de scrutin hybride permet d'envisager la représentation des différents partis - petits ou faibles - sur la scène politique locale, et donc devrait créer une première spécificité électorale écossaise et galloise.

Cependant cette spécificité ne s'exprime que pour un certain nombre de membres, et l'élection de la plus grande partie des membres permet de conserver une scène politique reflétant, répondant (pour l'instant) à la scène britannique.

C'est pourquoi nous allons essayer de déterminer tout d'abord la spécificité politique liée à la proportionnelle **(A)** et voir ensuite si les élections à l'Assemblée Nationale Galloise et au Parlement écossais sont l'affirmation d'une régionalisation politique de l'électorat **(B)**.

---

<sup>768</sup> Système majoritaire simple à 1 tour - *First Past the Post System* ou « système du premier qui passe le poteau », selon l'expression familière, reprise par Jacques LERUEZ. Cette tradition remonte au XIII<sup>ème</sup> siècle, mais elle a été totalement adoptée avec l'abolition des sièges « universitaires » en 1950 (source : BOGDANOR).



## A/ Une offre plus diversifiée

**319.** Le système d'HONDT<sup>769</sup> introduit la représentation proportionnelle. Il n'est pas inconnu de la scène politique britannique car c'est avec le système d'HONDT que sont élus les membres britanniques au Parlement européen. L'introduction d'un deuxième vote sur liste à la proportionnelle permet ainsi pour une partie des membres d'être élus sur une liste régionale. Il y a huit listes régionales en Ecosse et cinq au pays de Galles. Chaque électeur va donc voter pour un candidat mais également pour un parti.

### **1. Une scène politique élargie**

A la fois au pays de Galles et en Ecosse, le scrutin régional a favorisé la multiplicité de candidatures indépendantes ainsi que de petits partis. Le mode de scrutin en introduisant une dose de proportionnelle a permis d'assurer une plus grande justesse dans la représentation.

En Ecosse par exemple, à l'élection de 1999, le parti socialiste écossais (*Scottish Socialist Party –SSP*), le parti vert (*Scottish Green Party*) et l'indépendante Margo MACDONALD\*, ancienne membre du SNP, obtiennent des sièges par le vote régional. Cette tendance se confirme avec l'élection de 2003 avec le SSP qui obtient 6 sièges, les verts 7 sièges et un nouveau parti, le Parti d'unité des Citoyens senior écossais (*Scottish Senior Citizens' Unity Party*) dont son président John SWINBURNE\* obtient un siège sur une liste dans le centre de l'Ecosse. Dennis CANAVAN\* est réélu. Dr Jean TURNER\* gagne le siège de *Strathkelvin & Bearsden* et Margo MACDONALD conserve son siège sur la liste des Lothians. Cela signifie qu'en 2003, 15 sièges régionaux ont été gagnés par des petits partis ou des indépendants. Le nombre de candidatures sur les listes régionales a d'ailleurs augmenté passant de 500 en 1999 à 605 en 2003 et atteignant 715 candidats pour l'élection de 2007. Le parlement écossais issu de l'élection de 2003 est d'ailleurs qualifié de « parlement arc-en-ciel » (*rainbow parliament*). Au pays de Galles, la situation est similaire. Pour l'élection de 1999, par exemple, 199 candi-

---

<sup>769</sup> Méthode d'HONDT nommée d'après Victor D'HONDT (1841-1901) avocat et mathématicien belge.

Cette représentation proportionnelle sur liste de partis politiques a été mise en place notamment en Allemagne où la moitié des membres du Bundestag\* est élue sur la base de la proportion des votes obtenus par les partis au niveau national. L'autre moitié est élue directement par le scrutin uninominal à un tour.

\* Le **Bundestag** est élu pour quatre ans au suffrage universel proportionnel direct au niveau fédéral. Il compte 598 députés dont 299 sont élus à la majorité simple dans des circonscriptions électorales. Chaque électeur a deux voix dont la première (*Erststimme*) sert à désigner 299 députés de la circonscription électorale et la deuxième (*Zweitstimme*) à déterminer la composition proportionnelle du Bundestag. L'ensemble de mandats est en principe partagé à la proportionnelle entre les partis ayant reçu au moins de 5 % des *Zweitstimmen* ou gagné au moins trois circonscriptions électorales. Les mandats gagnés dans les circonscriptions sont d'abord imputés au nombre de sièges auquel un parti a droit selon le résultat du scrutin proportionnel. Si le parti a droit à plus de sièges en fonction des *Zweitstimmen*, ces sièges sont ensuite pourvus sur base de listes. Si, par contre, un parti a gagné plus de circonscriptions dans un *Land* qu'il ne doit recevoir selon le résultat des *Zweitstimmen*, le surplus lui reste comme mandats supplémentaires (*Überhangmandate*).

ats concourent pour les 40 sièges attribués au scrutin uninominal à un tour et 44 listes<sup>770</sup> se sont présentées dans les cinq régions galloises. Le nombre de listes présentées diminue aux élections de 2003 avec 28 listes régionales.

**320.** Beaucoup de candidats se sont présentés pour deux sièges, c'est-à-dire au niveau de la circonscription et sur une liste<sup>771</sup>. Cependant les partis ont adopté des stratégies différentes concernant la nomination sur ces listes. Pour certains, la nomination a pu être vue comme une seconde chance d'obtenir un siège. Mais elle a pu servir aussi, par la nomination sur des listes de politiciens connus<sup>772</sup>, à obtenir des sièges plus facilement que par des candidats « inconnus ». Cette double candidature est cependant désormais interdite dans le nouvel acte gallois de 2006, à la différence de l'Ecosse où elle est toujours d'actualité.

**321.** Le scrutin régional a joué en la faveur de partis ne trouvant pas une expression sur la scène politique britannique. Le système de liste à la proportionnelle voit apparaître des petits partis, et même des partis s'adressant à une seule catégorie sociale comme le parti des retraités. Sur les huit régions<sup>773</sup> écossaises en 2003, par exemple, outre les listes des six partis principaux, on trouvait d'autres petits partis comme le *Scottish Senior Citizen Unity Party*, le *Pensioners' Party* ou le *Fishermen's Party*, le parti des pêcheurs.

Le vote régional semble également plus attirer l'électorat. En Ecosse, en 1999 et en 2003, le nombre de voix était plus important pour le vote de circonscription. Par exemple en 2003 il y avait 723 voix de moins au vote régional. Cette tendance s'est inversée en 2007 où le vote régional obtient 25,109 voix de plus que le vote de circonscription.

La proportionnelle favorise également la dispersion des voix. Le vote flottant n'existe plus. Mais le système d'HONDT a la particularité d'avantager les listes ayant bénéficié du plus grand nombre de voix et donc au final de favoriser les principaux partis politiques.

## **2. Les femmes et le processus de sélection des candidats**

Les femmes occupent une place de choix dans les institutions dévolues. Le mode de scrutin et la volonté de créer une institution moderne et représentative vont conduire les partis politiques à élargir leur recrutement et à favoriser la parité.

---

<sup>770</sup> La circonscription *South Wales Central* a vu le plus grand nombre de listes présentées soit 9 au total.

<sup>771</sup> 1999 : Rod RICHARDS, par exemple, dirigeant conservateur, concourait à la fois contre le candidat travailliste Alun PUGH (contre lequel il a perdu) mais il s'est assuré un siège grâce à sa participation sur la liste *North Wales*. Seuls Alun MICHAEL et Cynog DAFIS ont été élus comme membres de listes sans avoir simultanément candidats « directs »

<sup>772</sup> Comme exemple citons Rhodri MORGAN, candidat de tête sur la liste travailliste pour *South Wales Central* ou Cynog DAFIS, candidat à la troisième place sur la liste du Plaid Cymru pour *Mid and West Wales*.

<sup>773</sup> Les sept régions électorales sont : Central Scotland, Glasgow, Highlands and Islands, Lothians, Mid Scotland and Fife, North East Scotland, South of Scotland, West of Scotland.

Au pays de Galles, en 1999, 24 femmes ont été élues<sup>774</sup> : 14 pour les travaillistes, 6 pour Plaid Cymru et 3 pour les Libéraux-Démocrates. Les élections de mai 2003 ont marqué l'égalité dans la représentation de l'Assemblée entre hommes et femmes mais également une domination dans le nouveau gouvernement issu des élections. En effet, sur les neuf ministres du gouvernement gallois, cinq ont été des femmes alors que dans la représentation galloise à Westminster, sur les 40 parlementaires seulement 4 étaient des femmes<sup>775</sup>. Le premier ministre gallois Rhodri MORGAN s'est d'ailleurs félicité de ce résultat lors de la première session plénière de l'assemblée du second terme en déclarant :

« Nous comprenons que c'est la seule législature dans le monde qui est parfaitement équilibrée entre les hommes et les femmes. Nous devons en prendre note. C'est un message de ce qui devrait résonner dans le monde.. Nous sommes fiers de ce fait, nous avons le droit d'en être fiers, et le peuple du pays de Galles a le droit d'être fier d'avoir établi ce nouveau record mondial. J'espère que nous ne serons pas la seule législature qui est parfaitement équilibrée entre hommes et femmes dans les quatre prochaines années, quand nous retrouverons l'électorat<sup>776</sup>. »

Les élections du 3 mai 2007 ont vu leur nombre descendre à 28 soit 47.7 % de la représentation. En Ecosse, 48 femmes ont été élues après les élections de 1999. Les élections de 2003 ont vu leur nombre augmenté à 51. A l'élection de 2007, leur nombre est descendu à 43 soit un peu plus d'un tiers des membres avec 33.3 %.

**322.** Tous les partis politiques ont reconnu l'importance d'une plus grande représentation des femmes au sein des nouvelles institutions. Leur participation a également été une des exigences du Comité de procédure écossais et du groupe consultatif de l'Assemblée Nationale. Mais seul le parti travailliste a adopté des règles spéciales pour favoriser les candidatures féminines. Les deux branches du parti ont adopté des listes de candidats fermées desquelles les partis de circonscription pourraient être choisis. Les objectifs officiels de ces listes de candidats étaient premièrement d'augmenter les candidats d'envergure – et ainsi décourager les candidatures de « notables » du gouvernement local – et deuxièmement pour améliorer la sélection de femmes<sup>777</sup>.

**323.** Les deux branches galloises ont adopté le principe du « jumelage » (*twinning*) pour assurer une sélection égale de candidats hommes et de femmes dans les sièges de circonscription et de liste. Cette méthode a pour effet de jumeler les circonscriptions c'est-à-dire pour la même circonscription de proposer une femme et un homme. Selon cette méthode une femme

---

<sup>774</sup> Il y avait 64 candidates : 26 sur la liste travailliste, 17 sur la liste de Plaid Cymru, 15 sur celle des Libéraux-Démocrates et 12 sur celle des Conservateurs.

<sup>775</sup> Au total sur les 646 membres de la Chambre des Communes, 127 sont des femmes soit 19.7% de la représentation.

<sup>776</sup> Assembly Record, 7 Mai 2003

<sup>777</sup> BRADBURY, BENNIE, DENVER et MITCHELL, *Devolution, Parties and New Politics: Candidate Selection for the 1999 National Assembly Elections*, Contemporary Wales, volume 13, 2000 et SHAW, *New Labour: New Pathways to Parliament*, *Parliamentary Affairs* Vol. 54, no. 1, 2001.



qui obtient le plus grand nombre de voix, est sélectionnée pour un des deux sièges. L'homme avec le plus grand nombre de votes, obtient l'autre siège.

En Ecosse, le mécanisme du jumelage fut utilisé pour les candidatures de toutes les circonscriptions à l'exception des quatre circonscriptions des Highlands. Au pays de Galles, cette méthode n'a pas été sans critique au sein du parti car posant la question de la souveraineté de la circonscription. Pour éviter la répétition d'une telle controverse dans le processus des élections pour les élections de 2003, le parti a adopté la procédure de la « nomination affirmative », utilisée la première fois pour l'élection générale de 2001 comme un moyen de réduire le nombre de sièges contestés. Ainsi, en 2003 les membres de l'assemblée siégeant devaient être approuvés par au moins la moitié de leur participants de la liste ou faire face à une nouvelle sélection, ce qui n'a pas été le cas pour un seul d'entre eux.

**324.** La représentation importante des femmes dans les institutions dévolues a eu pour conséquence de voir l'émergence d'un style de politique différent de celui de Westminster. Ainsi le parlement écossais et l'Assemblée galloise ont adopté des « *family hours* » et ne connaissent pas à l'inverse de Westminster les sessions se terminant tard dans la nuit. Le « style » politique est de fait de la présence féminine moins adversarial qu'à Westminster.

## **B/ Une différenciation de l'élection**

Les élections écossaises et galloises en 1999 et en 2003 possèdent certaines particularités régionales mais elles semblent aussi refléter le maintien d'une tradition électorale britannique.

### **1. Des résultats locaux pendant des élections générales**

La représentation politique issue des élections en 1999 et 2003 au parlement écossais et à l'Assemblée galloise est un reflet du paysage politique britannique. En effet, seule une minorité des membres est élue à la proportionnelle. De ce fait, il y a eu un élargissement de la représentation locale qui a permis de voir se multiplier le nombre de candidats et le nombre de partis politiques mais il y a aussi d'autres éléments plus familiers.

**325.** Dans chacune des institutions dévolues, les partis présents au parlement de Westminster sont représentés au niveau des institutions dévolues, et ce même pour les conservateurs pourtant opposés à la dévolution. En Ecosse et au pays de Galles, les quatre principaux partis britanniques se partagent les sièges : le parti travailliste, majoritaire jusqu'en 2007 dans les deux institutions, le parti conservateur, sauvé par le mode de scrutin, le parti libéral-démocrate et enfin les partis nationalistes.

**326.** Le changement vient de la représentation des partis politiques sur la scène locale. Ils sont en effet plus justement représentés du fait bien évidemment du nombre plus important des parlementaires écossais et des membres de l'Assemblée mais aussi par la combinaison du scrutin classique avec la proportionnelle. En réalité, il est intéressant de noter d'une manière générale une différenciation relativement peu élevée et une certaine concordance avec l'élection générale, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau 4. Comparaison entre les élections générales et locales dans la répartition des voix en % par parti politique**

<b>Pays de Galles</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>
Travailliste	46.6	48.6	50	42.7	43.3
Conservateur	15	21.0	18.3	21.4	20
Nationaliste	28.3	14.3	20	12.6	25
Libéral-Démocrate	10	13.8	10	18.4	10
<b>Ecosse</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>
Travailliste	43.4	43.9	38.8	39.5	35.6
Conservateur	14	15.6	14	15.8	13.2
Nationaliste	27.1	20.1	21	17.7	36.4
Libéral-Démocrate	13.2	16.4	13.2	22.6	12.4

La similitude la plus grande se retrouve au niveau des deux partis traditionnels. Le parti travailliste obtient des résultats similaires voire se répondant. Par exemple, il obtient 43.4 % des voix à l'élection du parlement écossais en 1999 et en obtient 43.9 % à l'élection générale en 2001. Le parti travailliste a jusqu'en 2007 conservé la majorité dans ses bastions écossais et gallois aussi bien au niveau local que national. La seule menace pour les travaillistes écossais et gallois est venue de la politique de leur propre parti au centre et notamment de la politique mise en place par Tony BLAIR concernant la guerre en Irak. Le parti a d'ailleurs enregistré une baisse importante en Ecosse où les écossais ont choisi de sanctionner le gouvernement central aux élections locales de 2003. Les gallois ont peut-être mieux différencié l'élection, ou du moins Rhodri MORGAN a peut-être réussi à mieux se démarquer de l'équipe britannique à l'inverse de son homologue écossais, Jack MCCONNELL, plus proche de Tony BLAIR et de Gordon BROWN.

Le constat est similaire pour le parti conservateur, son score reste faible dans les deux types d'élections. Pourtant, ils ont réussi à rester dans le nouveau paysage politique se plaçant en gardien de l'Union et réussissant, semble-t-il, à se détacher de son étiquette de « parti anglais ».

**327.** Des différences existent cependant. Dans la logique de revendications plus locales, les deux partis nationalistes ont de meilleurs résultats au niveau dévolu. Le SNP, par exemple, a doublé son score entre l'élection générale de 2005 où il obtient près de 18 % des voix et l'élection de 2007 où il obtient 36.4 % des voix. Le parti libéral démocrate, quant à lui, rassemble plus lors des élections générales qu'aux élections locales, obtenant par exemple au pays de Galles 18.4 % des voix en 2005 et seulement 10 % des voix à l'élection de l'Assemblée de 2007. Enfin, il est intéressant de noter, et ce de manière plus flagrante en 2003, un éparpillement des votes au profit de petits partis tels que le parti socialiste écossais (qui ne comptait qu'un seul membre à l'issue des premières élections de 1999) ou les verts (inexistants jusqu'à présent). En 2003, ces deux partis ont représenté en Ecosse 23 % des votes au second vote, sur liste. Ils ont chacun gagné 6 % des votes ce qui leur permet de représenter une certaine partie de l'Ecosse<sup>778</sup>. Le mode de scrutin favorise donc une représentation plus élargie, sinon peut-être plus complète. Il permet alors d'atténuer les faiblesses du mode de scrutin utilisé aux élections générales.

## **2. Un éparpillement des votes**

Les premières élections ont été un test pour les institutions dévolues. Outre les résultats des

---

<sup>778</sup> Les électeurs des verts se trouvent dans la classe moyenne, symbolisé par les 12 % obtenus dans les Lothians, tandis que les électeurs des socialistes sont principalement concentrés dans les régions à fortes difficultés sociales, comme à Glasgow où ils font 16 %.

différents partis, ce qui caractérise les élections écossaises et galloises en 1999, 2003 et 2007, c'est le faible taux de participation et ce, en comparaison des élections générales britanniques de 2001 et 2005, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau 5. Comparaison du taux de participation entre les élections locales et nationales<sup>779</sup>**

	1999	2001	2003	2005	2007
<b>Ecosse</b>	59.1	58.1	49.4	60.8	51.7
<b>Pays de Galles</b>	46.3	61.6	38.2	62.6	43.4

**328.** D'une manière générale, le taux de participation est plus faible aux élections locales. Au pays de Galles, le taux de participation déjà peu élevé en 1999 avec 46.3 %, passe à 38.2 % en 2003 pour remonter à 43.4 %, bien en dessous du taux de participation aux élections législatives où il avoisine les 62 %. Pour Denis BALSOM<sup>780</sup>, ces résultats avec la faiblesse du taux de participation, et une volatilité dans l'électorat semblent démontrer que l'électorat n'a pas considéré l'événement comme étant de première importance, les élections à Westminster le restant. D'autres raisons peuvent aussi être avancées. Les conservateurs, qui étaient hostiles à la création de cette assemblée, l'ont décriée pendant la campagne en insistant sur l'absence de pouvoirs réels dont elle disposerait alors que le Parlement écossais en avait davantage. Ensuite, les clivages politiques chez les travaillistes entre l'*Old* et le *New Labour* avec la démission de Ron DAVIES, la « *guerre des chefs* » et l'intrusion des états majors londoniens dans la désignation des candidats, ont pu jouer sur les électeurs. Enfin, cette baisse de participation, selon les observateurs, a joué en la défaveur du Plaid Cymru, qui traditionnellement était celui qui pouvait mobiliser un électorat contestataire<sup>781</sup>.

L'Ecosse va connaître une situation similaire. La participation à l'élection de 2003 n'atteint pas le cap des 50% avec 49.4 % et chute de 10 points par rapport à 1999 où il était de 59.1 %<sup>782</sup>. Les élections de mai 2007 ont montré une légère augmentation du taux de participation

<sup>779</sup> Pourcentages disponibles sur les sites du parlement écossais et de l'Assemblée nationale galloise ainsi que dans les rapports publiés par la Commission électorale sur son site internet.

Exemple : The Electoral Commission, *Elections 2005 : turnout. How many, who and why ?*, octobre 2005, 61 pages. Disponible sur [http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/Election2005turnoutFINAL\\_18826-13874\\_E\\_N\\_S\\_W\\_.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/Election2005turnoutFINAL_18826-13874_E_N_S_W_.pdf)

<sup>780</sup> « Labour's bloody nose, The first Welsh general election », *Politics review*, volume 9, numéro 2, novembre 1999 ; Denis BALSOM, « The First Welsh General Election » in *The road to the National Assembly for Wales*, p.212-228.

<sup>781</sup> John OSMOND et Jessica MUGASETH, *Welsh Labour takes control*, Institute of Welsh Affairs, p.12

<sup>782</sup> On note cependant des disparités dans la participation. Ainsi on passe par exemple de 35.41 % à Glasgow Shettleston à 58.42 % dans les îles de l'Ouest. D'une manière générale, la baisse de la participation se concentre dans les zones ouvrières urbaines et chez les jeunes.

par rapport à 2003 atteignant 51.7 % pour le vote de circonscription et 52.4 % pour le vote régional<sup>783</sup>.

**329.** En résumé, les élections législatives britanniques ont toujours plus mobilisé l'électorat en Ecosse et au pays de Galles. Indice de l'importance des nouvelles institutions aux yeux des écossais et des gallois, il semble donc que cette élection « sub-nationale » n'ait pas réussi à mobiliser l'électorat autant que l'élection générale britannique.

On pourrait alors penser à une déception ou une insatisfaction envers le parlement écossais et l'Assemblée nationale galloise. Cependant, il nous appartient de tempérer ce verdict trop rapide. Tout d'abord, la baisse de la participation n'est pas un phénomène exclusif au parlement écossais et à l'Assemblée Nationale Galloise. Le taux de participation a en effet baissé également aux élections générales en atteignant même son taux le plus bas depuis 1918<sup>784</sup> aux élections de 2001 avec 59.4 %. Cette tendance se constate dans les démocraties occidentales avec le développement d'un scepticisme et d'un certain cynisme envers la politique lié à un problème de reconnaissance et d'identification dans les partis politiques traditionnels ; d'où, peut-être, l'émergence des petits partis en 2003 favorisés par le mode de scrutin mais également la victoire en 2007 des nationalistes écossais et gallois. Ensuite, il se peut que l'expérience « réussie » de la coalition des travaillistes et des libéraux démocrates ait donné l'impression aux électeurs que « tout était joué d'avance ». Enfin, la situation politique locale ne reproduit pas de manière exacte la répartition politique nationale. En effet, les conservateurs ne représentent pas en Ecosse et au pays de Galles la même force politique qu'en Angleterre. Les enjeux sont alors différents, le contexte aussi, ce qui a pu dans un premier temps « troubler » l'électorat. Mais le résultat des nationalistes écossais et gallois aux élections de mai 2007 a permis de particulariser cette élection.

<sup>783</sup> Le taux de participation varie pour le vote de circonscription de 63.4% dans la circonscription de Eastwood à 33.4% dans la circonscription de Glasgow Shettleston Pour le vote régional, le taux le plus bas est encore à Glasgow avec 43.3% et le plus haut à l'ouest de l'Ecosse avec 56.8%.

<sup>784</sup> Taux de participation aux élections générales entre 1918 et 2005

Année	Participation %	Année	Participation %	Année	Participation %
1918	57.2	1950	83.9	1974 octobre	72.8
1922	73	1951	82.6	1979	76
1923	71.1	1955	76.8	1983	72.7
1924	77	1959	78.7	1987	75.3
1929	76.3	1964	77.1	1992	77.7
1931	76.4	1966	75.8	1997	71.4
1935	71.1	1970	72	2001	<b>59.4</b>
1945	72.8	1974 février	78.8	2005	61.4

## **II. Un meilleur reflet du vote nationaliste**

Les nationalistes devraient trouver sur le terrain local une représentation d'autant plus forte qu'ils s'érigent tous deux en partis purement écossais et gallois. Mais ni les élections de 1999 ni celles de 2003 n'ont vu le raz de marée nationaliste escompté. Elles ont simplement confirmé la moyenne de la représentation électorale des partis nationalistes soit environ un tiers des électeurs. Durant les deux premiers termes, ils ont représenté dans chacune des deux institutions la principale force d'opposition face aux gouvernements majoritairement travaillistes.

**330.** Les nationalistes se sont trouvés alors dans une position inconfortable. D'une part ils ont dû prouver à leur électorat (et aux autres électeurs !) qu'ils remplissent leur rôle politique dans les institutions dévolues dont ils ont soutenu la mise en place. Ils sont jugés sur leurs propositions sociales, économiques, culturelles et ont dû proposer un « vrai » programme politique et ne plus se contenter de critiquer, ni de s'opposer. Mais, d'autre part, les nationalistes doivent finalement convaincre l'électorat que l'autonomie accordée est trop réduite et n'est finalement qu'une étape pour se libérer du carcan britannique.

Afin de voir si ils peuvent apporter des solutions institutionnelles envisageables et populaires pour les écossais et les gallois, il est tout d'abord nécessaire d'étudier chacun des deux partis nationalistes écossais (*Scottish National Party*) et gallois (*Plaid Cymru*) **(A)** pour déterminer ensuite quelle est leur viabilité sur les scènes politiques régionales **(B)**.



## **A. Des patriotismes locaux**

Les premières manifestations politiques d'un nationalisme écossais et gallois à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, sont associées à la demande d'autonomie en Irlande et au projet « *Home-rule* » du parti libéral. Mais à la différence de l'Irlande du Nord, l'Ecosse et le pays de Galles n'ont jamais connu une situation de tension et de rejet de l'autorité de l'Angleterre comparable.

**331.** Pendant le XIX<sup>ème</sup>, les nationalismes écossais et gallois ont été des « nationalismes unionistes » s'enrichissant dans l'empire britannique. Le milieu du XX<sup>ème</sup> siècle va voir la perte de ce nationalisme britannique et l'apparition d'un nationalisme « autonomiste » dans les périphéries locales, cherchant son expression dans ses propres institutions politiques. Les mouvements en Ecosse et au pays de Galles<sup>785</sup> apparaissent plus comme un moyen de faire connaître sur la scène nationale la demande pour une plus grande égalité avec leur écrasante voisine et comme la volonté de voir prendre en compte leur différence identitaire au sein de l'Union. Après l'échec de GLADSTONE et la chute des libéraux au début du XX<sup>ème</sup> siècle, l'idée d'une autonomie est abandonnée par les partis politiques traditionnels qui pratiquent une politique centralisatrice d'assimilation et d'unification au profit de l'identité et de l'Empire britannique.

**332.** Jusqu'à la fin des années soixante, le nationalisme en tant qu'expression de l'autonomie va être marginalisé par les partis traditionnels et marqué par son absence de représentation significative par les partis nationalistes qui ont émergé dans l'entre deux guerres. En effet, il faut attendre les années soixante-dix et l'apparition électorale des partis nationalistes pour voir apparaître la question nationaliste sur la scène nationale.

### **1. Les partis nationalistes : des représentants historiques**

Fondé en 1934<sup>786</sup>, le *Scottish National Party* (SNP) proclame dans sa constitution que le but

---

<sup>785</sup> Un mois après le premier projet d'autonomie irlandais déposé à la Chambre des Communes, en mai 1886, une association multi-partisane soutenant l'autonomie, *Scottish Home Rule Association* est créée en Ecosse.

Au pays de Galles, vingt ans plus tôt en 1866 s'est créée une société s'appelant *Cymru Fydd*<sup>785</sup> (L'avenir du pays de Galles) dont les objectifs sont plus culturels que politiques. Ce mouvement est porté par des figures telles que Tom ELLIS, David LLOYD GEORGE (député de Caernarvon Boroughs en 1890) et D.A THOMAS (propriétaire de mines dans la vallée de la Rhondda et député de Merthyr Tydfil de 1892 à 1922). A la différence des écossais, les gallois ne recherchent pas l'autonomie, ils voulaient l'égalité avec l'Angleterre refusant d'être considérés comme une nation de second rang ou subordonnée à l'Angleterre. Mais la chute des libéraux va marquer le déclin de *Cymru Fydd*. Il est intéressant de noter que la première branche de *Cymru Fydd League* a été établie à Londres en 1886, puis la deuxième à Liverpool en 1887. Il faudra attendre 1891 pour que la première branche galloise soit installée au pays de Galles à Barry.

<sup>786</sup> En 1928 et 1931, deux petits partis politiques exclusivement écossais sont créés : le « *National Party of Scotland* » en juin 1928 composé de militants travaillistes (dont deux membres du parti travailliste indépendant : Roland MUIRHEAD et John MACCORMICK) et d'anciens membres de la *Scottish Home Rule Association* (Cette association dominée par les libéraux se voulait un groupe de pression en faveur du Home-rule interne, proposé pour l'Irlande) et le « *Scottish Party* » (formé par la *Cathcart Unionists Association*) en 1931, moins important composé de libéraux et de conservateurs. En 1934, grâce à la volonté de John MACCORMICK, le *Scottish National Party* est créé rassemblant les deux partis et visant ainsi l'alliance de toutes les tendances autonomistes, fus-



du parti est « l'autonomie (*self-government*) pour l'Ecosse ». L'autonomie y est définie comme l'achèvement de la souveraineté nationale à l'intérieur de la communauté mondiale des nations. Mais le parti politique va connaître très vite des dissensions internes sur l'autonomie désirée.

**333.** Début 1940, le parti se divise entre les séparatistes et les autonomistes (dévolutionnistes) et voit le départ du leader John MACCORMICK\*. Celui-ci fonde aussitôt en 1942 un mouvement modéré, la « Convention écossaise ». En 1949, la convention écossaise rédige le « contrat » écossais, demandant un parlement écossais. Malgré plus de deux millions de signatures rassemblées en deux ans, les organisateurs ne réussissent pas à l'utiliser sur la scène politique britannique et c'est un échec. John MACCORMICK meurt en 1961 et le SNP connaît parallèlement une courte période d'inactivité mais renaît au milieu des années 60.

**334.** Cependant, il fait face au même problème – et qui avait conduit à l'exclusion de John MACCORMICK – celui du choix constitutionnel. Le parti prend alors une approche gradualiste et stratégique expliquant que « nous devons accepter l'idée d'atteindre l'autonomie à travers l'utilisation d'une phase temporaire d'une autonomie interne<sup>787</sup> ».

**335.** Mais à l'approche du premier projet de dévolution il existe des dissensions au sein du parti entre ceux, parmi Alex EWING et William STEVEN qui appellent à une approche radicale<sup>788</sup>, « l'indépendance rien de moins », et ceux comme Neil MACCORMICK qui appelaient à soutenir le projet gouvernemental et à appeler oui au référendum, le premier pas vers la route démocratique. Le parti va s'engager dans la campagne du oui, voyant dans l'autonomie proposée une première étape vers l'indépendance.

**336.** Après l'échec du référendum, une division se fait entre les traditionalistes et les pro-dévolutionnistes. Le parti va réaffirmer dans une résolution 41 au congrès national du parti aux lendemains de l'échec du référendum en 1979 que « l'indépendance est le but du SNP et qu'elle sera le principal thème sur lequel le parti et tous ses candidats feront campagne dans le futur parlementaire en général et dans les élections partielles<sup>789</sup> ».

En conséquence au sein du bureau national<sup>790</sup>, les pro-dévolutionnistes comme Margo MACDONALD, Stephen MAXWELL et William WOLFE\*<sup>791</sup> vont être remplacés par des indépen-

---

sent elles plus modérées.

<sup>787</sup> Cameron AITKIN, 17 Octobre 1971, *Scottish National Party*, cité par cité par Roger LEVY, *Scottish nationalism at the crossroads*, p.60

<sup>788</sup> Minutes of the National Council, réf. NC 78/31, Scottish National Party, Edimbourg, 10 Juin 1978

<sup>789</sup> 45<sup>ème</sup> conférence annuelle, résolution 41, 15 Septembre 1979

<sup>790</sup> L'organisation centrale est assez complexe : il y a un congrès annuel qui est selon les statuts, « l'organe de direction suprême du parti », mais il existe également un Conseil National qui réunit environ 600 délégués et qui se réunit quatre fois par an en moyenne et enfin, un Comité exécutif national de 24 membres, véritable détenteur du pouvoir qui se réunit une fois par mois et qui gère collectivement le parti.

<sup>791</sup> Cette minorité « social-démocrate » va constituer le « groupe 79 » qui tentera d'entraîner le parti vers une collaboration avec les syndicats.

tistes comme Douglas HENDERSON\*, Robert McINTYRE\* et Gordon WILSON\*.

**337.** Le parti connaît alors une période de doutes jusqu'au milieu des années 80. Il appelle à former une coalition anti-conservatrice au côté des travaillistes. En 1986, Jim SILLARS\* est élu leader du parti travailliste et le congrès national du SNP approuve son élection en 1987. Le parti va prendre en compte la nouvelle réalité et se tourner vers l'Europe proposant alors une Ecosse indépendante au sein de la Communauté européenne.

Le parti accepte dans un premier temps de participer à la convention constitutionnelle écossaise créée en 1989 sur la base d'un parlement élu à la représentation proportionnelle. Pourtant, estimant que le parti travailliste domine les débats, il refuse finalement d'y participer et lance à la place une campagne d'indépendance de l'Ecosse. Néanmoins, ils vont faire campagne pour le oui au référendum de 97 en s'engageant aux côtés des travaillistes avec la même approche qu'en 1979.

**338.** Après la mise en place de la dévolution, le parti nationaliste a assuré que s'ils s'arrivent au pouvoir ils proposeront un référendum sur l'indépendance de l'Ecosse. Cependant, certains membres, dont Margo MACDONALD<sup>792</sup>, vont estimer que le vote pour le SNP suffit à proclamer l'indépendance. Mais le parti va adopter une approche plus stratégique. Il va chercher à élargir et à attirer des électeurs, qui sont pour la dévolution mais par forcément pour l'indépendance mais qui ne souhaitent plus voter pour la politique du parti travailliste et qui préfèrent un parti se déclarant écossais, le référendum leur laissant toujours la possibilité de conserver le statu-quo. Cette tactique politique leur a permis de convaincre dans un premier temps de leur volonté de gouverner dans le respect des statuts de la dévolution. Dans un deuxième temps, il est resté déterminé à proposer un référendum dans les cent jours en cas de leur arrivée au pouvoir<sup>793</sup>. Ce sera chose faite aux élections du 3 mai 2007. Cependant, leur courte victoire leur a imposé la nécessité d'obtenir une coalition avec les verts et/ou les libéraux démocrates pour gouverner. De ce fait, le nouveau Premier Ministre, dirigeant du parti, Alex SALMOND a envisagé le référendum aux alentours de 2010. En attendant, il a publié un livre blanc sur le référendum dans les cent jours de son accession au pouvoir afin d'engager un dialogue national sur l'avenir constitutionnel de l'Ecosse<sup>794</sup>.

**339.** Le parti nationaliste gallois, le Plaid Cymru est créé en 1925<sup>795</sup>. Déjà pour les fonda-

---

<sup>792</sup> Elle se présente aux élections écossaises en mai 2003 en tant que candidate indépendante et est réélue.

<sup>793</sup> Eddie BARNES, *Poll: SNP set to seize power at Holyrood*, Scotland on Sunday, 27 août 2006

<sup>794</sup> Hamish McDONELL, *SALMOND: First 100 days in power*, The Scotsman, 8 mai 2007.

Disponible sur <http://news.scotsman.com/topics.cfm?tid=324&id=710002007>

<sup>795</sup> Le parti nationaliste gallois, Plaid Cymru, est le fruit de la fusion de deux mouvements à tendance nationaliste, *Y Mudiad Cymreig* / Le Mouvement Gallois, (fondé dans le sud du pays en 1924 par Saunders LEWIS, Ambrose BEBB et G.J. WILLIAMS, qui s'inspirait du Sinn Féin irlandais) et *Byddin Ymreolwyr Cymru* / *Welsh Home Rule Army* (fondée dans le nord la même année, et dirigée par H.R. JONES). Cette réunion eut lieu le 5 août 1925 à Pwllheli, au cours de l'Eisteddfod national, et donna naissance au parti « nationaliste » : *Plaid*

teurs du parti, l'autonomie revendiquée ne saurait se confondre avec l'indépendance :

D'abord, ne parlons pas d'indépendance pour le pays de Galles. Non pas parce qu'elle est difficilement applicable, mais parce qu'elle n'en vaut pas la peine (...) C'est une chose cruelle et matérielle qui engendre la violence, l'oppression et les idées fausses. C'est pourquoi nous demandons la liberté et non l'indépendance. En ce domaine, liberté signifie responsabilité. Nous qui appartenons au peuple gallois, nous revendiquons la responsabilité de la civilisation et de la vie sociale dans ce coin d'Europe<sup>796</sup>.

En fait ceux-ci entendaient militer pour la défense et l'épanouissement de la langue et de la culture galloise. Ils voulaient promouvoir le gallois au rang de seule langue officielle au pays de Galles. Saunders LEWIS déclarait à ce propos : « C'est un mal, c'est un mal absolu que l'anglais soit parlé au pays de Galles. Il faut le supprimer du territoire appelé pays de Galles ». La revendication linguistique et culturelle figure ainsi au premier plan, mais à partir de 1931 les objectifs politiques du parti sont clairement définis :

- acquérir le statut de dominion,
- assurer la protection de la culture, de la langue et des traditions du pays de Galles par une reconnaissance et une protection officielle de la part du gouvernement,
- obtenir que le pays de Galles soit admis dans la Société des Nations.

A partir de 1932, la notion d' « autonomie (*self-government*) », est utilisée comme moyen pour préserver une identité menacée, et enfin, figure en belle place dans les déclarations officielles du mouvement.

**340.** Sur le modèle de la « convention écossaise », le Plaid Cymru lance en juillet 1950 la campagne pour un parlement pour le pays de Galles afin de faire pression pour un parlement avec une autorité législative adéquate dans les affaires galloise. La pétition rassemble 240 000 signatures soit 14 % de l'électorat mais n'aboutit pas<sup>797</sup>. Cependant la campagne donne un élan au parti qui étendra sa représentation électorale aux élections générales de 1955 et 1959. Plusieurs années plus tard, Gwynfor EVANS, président de Plaid Cymru (1945-1981), rappellera que son parti ne cherche pas à obtenir l'indépendance, mais des relations différentes avec

---

*Genedlaethol Cymru*. Le premier président fut le Révérend Lewis VALENTINE (1925-26), le second Saunders LEWIS (1926-39), puis ce furent D.J. DANIEL (1939-1943), A.WILLIAMS (1943-1945). De 1945 à 1981, Gwynfor EVANS se trouva à la tête du parti, puis ce fut Dafydd WIGLEY de 1981 à 1984, Dafydd ELIS THOMAS (1984-1991), et à nouveau Dafydd WIGLEY de 1991 à 2000.

**L'ORGANISATION DU PARTI.** Jusqu'en 1930, Plaid Cymru reste un parti réservé aux galloisants : réunions, débats, conférences, se tiennent en gallois. Ce n'est qu'en 1932 qu'il amorce une ouverture vers les non-galloisants en faisant paraître un organe de presse en anglais : *The Welsh Nationalist* (pendant de Y Ddraig goch), mais pendant longtemps les non-galloisants seront considérés par certains adhérents du parti comme « *Half Welsh* ».

Par ailleurs, le Plaid Cymru cherche à ne pas se cantonner à l'image d'un parti politique, comme le déclare Gwynfor EVANS : « Plaid Cymru, qui a été la réunion des énergies créatives de la nation galloise, est ainsi *plus qu'un parti politique*... C'est un mouvement national et une croisade morale qui a donné plus de son temps à éduquer le peuple au nationalisme ». Gwynfor EVANS, *Wales can Win*, (Christopher DAVIES, 1973) cité par Laura MCALLISTER, *Plaid Cymru, the emergence of a political party*, p.121

<sup>796</sup> Saunders LEWIS, *Principles of Nationalism*, 1975, p.9, cité par Hervé ABALAIN, p105

<sup>797</sup> La présentation de la pétition sera suivie par la défaite du projet de loi « *Parliament for Wales* » rédigé par un juriste constitutionnel Dewi WATCYN POWELL et présenté par S.O. DAVIES, parlementaire travailliste pour Merthyr Tydfil en 1955.

l'Angleterre :

« Ce que recherchent les nationalistes, ce n'est pas la séparation d'avec l'Angleterre, mais un type différent de lien (avec elle), et c'est en collaborant avec le peuple d'Angleterre et non dans un esprit d'inimitié, qu'ils veulent façonner ce nouveau lien et créer d'autres liens directs avec l'Europe et le monde<sup>798</sup>. »

**341.** Les nationalistes continuent à ne jamais revendiquer ou envisager l'indépendance parce qu'ils ne croient pas qu'un pays puisse être indépendant d'un autre si ce n'est, d'une certaine manière, « au sein d'une Europe des régions ». Dans les statuts actuels du parti au titre « Constitution » les objectifs du Plaid Cymru sont de « promouvoir l'avancement constitutionnel du pays de Galles avec une vision d'atteindre un statut national complet pour le pays de Galles à l'intérieur de l'Union Européenne<sup>799</sup> ». Mais l'autonomie pleine et entière du pays de Galles n'est pas son seul objectif. A l'instar du SNP il a pour objectif d'« assurer la prospérité économique, la justice sociale et la santé de l'environnement naturel basé sur le socialisme décentralisé<sup>800</sup> ». Il souhaite : « construire une communauté nationale basée sur la citoyenneté égale, le respect des différentes traditions et cultures et l'égalité de tous les individus, quelques soient leur race, leur nationalité, le genre, leur couleur, leur credo, leur sexualité, leur âge, leurs compétences ou leur passé social<sup>801</sup>. » Quant à la langue, leur objectif est de créer « une société bilingue en promouvant le renouveau de langue galloise<sup>802</sup> ». Enfin, il s'agit de « promouvoir la contribution du pays de Galles à la communauté mondiale et d'atteindre l'adhésion aux Nations Unies<sup>803</sup> ». Ainsi, le Plaid Cymru ne souhaite pas simplement contrôler la structure existante de l'Assemblée nationale galloise mais plutôt gagner le pouvoir pour mettre en place sa propre unité nationale à l'intérieur ou à l'extérieur du système.

## **2. La représentation électorale.**

La représentation électorale des partis nationalistes est intéressante à étudier car elle montre l'évolution de leur performance électorale. D'un vote de protestation envers la politique menée par les deux grands partis entre 1945 et 1966, les partis nationalistes vont bénéficier d'un vote d'adhésion à partir de 1970.

Le parti nationaliste écossais se présente pour la première fois aux élections générales de 1935 et obtient sur l'ensemble du territoire 1.6 % des voix. En 1938, MACCORMICK conclut un

---

<sup>798</sup> Celtic Nationalism, « Wales », par G. EVANS et Ioan RHYS, 1996

<sup>799</sup> Statuts du Plaid Cymru, para 2.1

<sup>800</sup> ibid, para 2.2

<sup>801</sup> ibid, para 2.3

<sup>802</sup> ibid, para 2.4

<sup>803</sup> ibid, para 2.5

pacte avec les libéraux<sup>804</sup> en vue des élections. Mais, cette position consensuelle ne plut pas à la majorité des militants du parti qui passa de 10 000 membres en 1934 à 2000 en 1939.

**342.** En avril 1945, le SNP gagne son premier siège à l'élection partielle de Motherwell<sup>805</sup>, mais il le perd trois mois plus tard après les élections générales. En 1961/1962, il obtient de bons résultats dans des élections partielles. Aux élections générales de 1966, il présente 23 candidats qui rassemblent 5 % des voix avec une moyenne de 14 % des voix par candidat présenté (soit environ 5585 voix). En mars 1967, le SNP gagne 28 % des voix à l'élection partielle de Glasgow Govan.

La première grande victoire arrive en novembre 1967 avec la victoire de Winnie EWING à l'élection partielle d'Hamilton, circonscription réputée « travailliste ». Entre 1966 et 1970, dans les élections partielles parlementaires sa moyenne électorale sera de 29 %.

Parallèlement aux élections générales, le SNP devient une force importante dans le gouvernement local, et obtient aux élections municipales de 1968, une centaine de sièges, privant le parti travailliste d'un contrôle absolu depuis 1952.

**343.** Pour le Plaid Cymru au pays de Galles, le tournant de la représentation électorale se situe à l'année 1959, lorsque le Parti présente 20 candidats. Sans toutefois obtenir de représentants, le Plaid Cymru obtient des scores respectables dans les circonscriptions du Sud-est aussi bien que celles galloisantes dans le nord et l'ouest. Comme l'analyse Laura MCALLISTER<sup>806</sup>, 1959 fut le début d'une longue transformation pour le Plaid Cymru, qui s'engage alors dans une perspective électoraliste.

S'appuyant sur le sentiment identitaire et sur le rejet des partis traditionnels, il aura pendant cette première période développé un vote marginal mais la découverte du pétrole en mer du nord en 1970, va leur donner un argument économique de poids. La récession économique qui touche l'Europe à la fin des années 60 et les années 70 va entraîner un malaise politique et un rejet sinon une remise en cause de l'intérêt de l'Union par les écossais et les gallois.

**344.** Le SNP obtient ses premiers résultats significatifs aux élections générales de 1970, et avec 65 candidats présentés convint 11.4 % des écossais. Le Plaid Cymru présente 36 candidats et obtient 11.5 % des voix. Le SNP va profiter de la découverte du pétrole en Mer du Nord avec sa campagne basée sur le slogan « *Scotland's Oil* » lancée le 5 septembre 1972. Il interpelle les écossais sur le slogan « *Rich Scots or Poor Britons* » et obtient ses meilleurs scores aux élections de 1974.

Il présente 70 candidats et obtient 21.9 % des voix aux élections de février 1974 et gagne 7 sièges (4 sur les conservateurs et 2 des travaillistes). Confirmant sa percée électorale, il ob-

---

<sup>804</sup> Les libéraux s'engageaient à ne pas se présenter dans 12 circonscriptions du choix du SNP.

<sup>805</sup> Victoire du Dr Robert MCINTYRE devant le candidat travailliste

<sup>806</sup> Laura MCALLISTER, *Plaid Cymru, the emergence of a political party*, p.112

tient 30.4 % des voix aux élections d'octobre de la même année avec 30 sièges. Il devient alors en Ecosse le deuxième parti politique derrière les travaillistes et devant les conservateurs tandis que les libéraux descendent à 18.9 %. Profitant de la vague écossaise, le Plaid Cymru va confirmer sa percée électorale aux élections générales de février et d'octobre 1974 et obtient ses premiers députés au parlement de Westminster, avec respectivement 2 et 3 membres élus.

Devenant une menace pour les partis traditionnels, et principalement pour le parti travailliste alors au pouvoir qui est traditionnellement grand vainqueur en Ecosse, ils permettent l'accélération et la mise en route du premier projet de dévolution, basé sur le rapport de la Commission KILBRANDON qui conduira au référendum en 1979<sup>807</sup>. Les partis nationalistes, malgré une représentation électorale finalement faible et marginalisée au sein d'une Chambre des Communes dominée par les partis britanniques (anglais), vont déclencher la prise en compte des revendications autonomistes par le Royaume-Uni. Sans l'émergence de partis nationalistes, les gouvernements britanniques n'auraient sans doute jamais envisagé de légiférer pour la dévolution ou pour la *Home-Rule*.

---

<sup>807</sup> En 1986, le Plaid Cymru et le SNP vont signer un accord électoral officiel afin de renforcer et de développer leur stratégie pour les élections générales de 1987. La coopération existait depuis le début des années 30 entre les deux partis, Gwynfor EVANS a rencontré l'exécutif écossais à Edimbourg en 1938, mais c'est durant les années 70 que les deux partis vont commencer à travailler étroitement ensemble. Malgré leur défaite et la victoire des conservateurs, les deux partis nationalistes vont continuer à s'allier au sein de Westminster, se rencontrant une fois par semaine (le mercredi soir) pour mettre au point une tactique commune pour la semaine parlementaire et poursuivre une approche commune.



## **B/ Des représentants nationalistes désormais enfermés dans les élections locales**

La question de l'avenir des partis nationalistes se pose réellement : comment vont-ils réussir leur participation aux institutions dévolues ? Ils doivent remplir leur rôle de principale force d'opposition dans des assemblées désormais plus justement représentatives de leur force électorale. Cela signifie aussi qu'ils ne peuvent plus « se contenter » du seul discours nationaliste. Il leur faut donc s'accommoder de l'autonomie mise en place et proposer des mesures politiques concrètes. Mais il leur faut également convaincre la majorité des écossais que la dévolution actuelle n'est qu'une étape vers l'indépendance.

**345.** Le Plaid Cymru et le SNP se rallient à la dévolution proposée par le gouvernement travailliste en appelant à voter oui et en menant campagne aux côtés des travaillistes en 1997. Ils savent qu'ils ont leur place à jouer en tant que partis nationalistes mais qu'ils doivent également compter avec une population qui a accepté par référendum la dévolution et qui ne semble pas prête à l'indépendance. Mais la dévolution leur offre une scène politique territoriale qu'il leur faut occuper en tant que parti politique d'opposition et à moyen – long terme, à espérer gagner et donc gouverner.

### **1. Des résultats mitigés**

Les partis nationalistes obtiennent environ 30 % des sièges aux premières élections au parlement écossais et à l'Assemblée nationale galloise le 6 mai 1999. Ils voient leurs scores électoraux augmentés de manière significative en comparaison de leurs scores britanniques. Comme le montre le tableau des résultats électoraux ci-dessous, le Plaid Cymru<sup>808</sup> et le SNP bénéficient du deuxième vote.

**Tableau 6. Résultats des partis nationalistes aux élections "locales" : 1999, 2003 et 2007**

	1 <sup>er</sup> vote		2 <sup>ème</sup> vote		Total
	<i>Scrutin majoritaire uninominal à deux tours</i>		<i>Scrutin de liste, à la proportionnelle</i>		
	%	Sièges	%	Sièges	
Elections du 6 mai 1999					
Plaid Cymru	28.40	9	30.3	8	17 (sur 60)
SNP	28.1	7	27.0	28	35 (sur 129)
Elections du 1 <sup>er</sup> mai 2003					
Plaid Cymru	21.2 (- 7.2)	5 (-4)	19.7 (- 10.6)	7 (-1)	12 (-5)
SNP	23.8 (+ 0.7)	9 (+ 2)	20.9 (- 6.4)	18 (-10)	27 (-8)
Elections du mai 2007 (le pourcentage indique le changement par rapport à 2003)					
Plaid Cymru	22.4 (+ 1.2)	7 (+ 2)	21.0 (+ 1.3)	8 (+ 1)	15 (+ 3)
SNP	32.9 (+ 9.1)	21 (+ 12)	31.0 ( + 10.2)	26 (+ 8)	47 (+ 20)

<sup>808</sup> Désormais, l'aire d'influence du Plaid Cymru ne se limite plus aux régions gallophones puisqu'il a réussi à s'implanter dans le Sud (Rhondda, Islwyn) et obtenu un pourcentage de voix relativement élevé dans l'ensemble du pays.



Le SNP d'ailleurs obtient le plus grand nombre de ses parlementaires au scrutin de liste. Tous deux deviennent le premier parti d'opposition dans chacune des institutions dévolues. Cependant les élections de 2003 voient une diminution de leur représentation. Les deux partis nationalistes voient leur électorat diminuer entre 6 et 10 points.

Paradoxalement, le SNP réussit à augmenter ses résultats au premier vote (certes seulement de 0.7 %) mais ce qui lui permet de gagner deux parlementaires. Le parti nationaliste gallois perd au total 5 députés. Le Plaid Cymru n'a pas réussi à maintenir son électorat chutant sur la liste régionale de 30 % des voix à 19.7 soit près de la moitié (47 %) du pourcentage des votes. Concernant les cinq sièges perdus, trois le sont au profit des travaillistes<sup>809</sup>.

Les deux partis connaissent cette fois leur plus grande défaite au niveau du deuxième vote qui bénéficie cette fois aux petits et nouveaux partis comme le parti vert ou le parti socialiste, voire à des candidats indépendants.

**346.** Le Plaid Cymru n'a pas cherché à faire campagne sur des thèmes nationaux distincts. Au contraire il a délibérément écarté la question constitutionnelle des débats et a choisi de se concentrer sur les mêmes thèmes que ses concurrents, c'est à dire sur les questions de la santé ou de l'éducation et n'a pas réussi à faire la différence pour l'électorat avec le parti travailliste. Dans un entretien accordé à *Western Mail*<sup>810</sup>, le 8 mai 2003, Dafydd WIGLEY\*, ancien député à l'assemblée (Caernarfon) et ancien président du Plaid Cymru a expliqué l'échec de son parti :

« Il semble que la désillusion sur l'Assemblée Nationale a joué en défaveur des membres du Plaid plus durement que les autres. Les supporters du Plaid ont pu avoir de grands espoirs, avec en conséquence une plus grande désillusion. Si c'est le cas, c'est vraiment ironique, depuis que l'Assemblée représente le modèle travailliste de dévolution, un accord plus radical a été favorisé par le Plaid. Plus ironique encore, le Plaid a minimisé les arguments constitutionnels, mettant en avant sur leur capacité à mieux conduire le système actuel que les travaillistes. Jusqu'ici les sondages ont montré un soutien important du public pour que l'Assemblée soit développée dans un style écossais de Parlement. Au lieu de cela, le Plaid a favorisé les domaines politiques indiqués par des groupes comme ayant une grande importance pour l'électorat. En conséquence le parti a fait campagne sur le NHS. Alors que le NHS était clairement le sujet le plus important pour les groupes, cela n'a pas été indiqué que les politiques du Plaid pour le NHS étaient connus d'eux. Dans un cas, il semble que le public n'a pas identifié le NHS comme une 'question du Plaid'. »

En conséquence de sa défaite, le parti a adopté un ton plus clair pour les élections de 2007. Leur manifeste, déclare que leur « vision à long terme est celle d'un pays de Galles indépendant se tenant épaule contre épaule avec les autres nations du monde<sup>811</sup> ».

**347.** Les partis nationalistes ne sont pas « destinés » à rester dans l'opposition. Les institu-

---

<sup>809</sup> Circonscriptions de Islwyn et de Rhondda

<sup>810</sup> Dafydd WIGLEY, « *Why Wales didn't come to the party* », *Western Mail*, 8 mai 2003

<sup>811</sup> Plaid Cymru, « *Make a Difference* », Manifeste 2007, p. 36

tions dévolues leur offrent au contraire un terrain politique favorable, idéal pour exprimer leurs idées. Cependant, ils ne peuvent plus uniquement se prévaloir d'être les seuls représentants purement nationaux. D'une part, les partis traditionnels, principalement le parti travailliste, ont réussi à se « localiser » et à proposer pour le parti travailliste une politique différenciée sinon adaptée aux conditions socio-économiques régionales<sup>812</sup>.

D'autre part, se pose aujourd'hui la question de la légitimité de leur « idéologie » dans le contexte de la dévolution. Il est toujours apparu clair que les partis nationalistes, en tout cas le parti nationaliste écossais, avaient comme objectif l'indépendance de l'Ecosse et donc son retrait de la Couronne d'Angleterre.

**348.** Il leur faut donc convaincre un électorat qui a massivement approuvé un système intermédiaire trouvant ainsi une forme d'autonomie politique tout en continuant à appartenir au grand ensemble britannique. En approuvant le projet de dévolution au référendum de 1997, les peuples écossais et gallois ont adopté la dévolution comme part essentielle de la nouvelle structure de l'Etat. C'est ce que démontrent les tableaux ci-dessous retraçant l'opinion entre 1999 et 2003. Si la dévolution a apporté son lot de désillusions, la majorité des écossais et des gallois restent attachés à l'Union. Cependant on constate une volonté de voir développer leurs institutions. Dans le cas écossais c'est l'option d'un parlement avec des pouvoirs fiscaux qui retient le plus grand pourcentage (48 % en 2003). Dans le cas des gallois, ils favorisent le développement législatif de leur assemblée (41 % en 2003).

De plus, si les partis nationalistes déclinent sur la scène électorale, il semble à la lecture des deux tableaux ci-dessous que le soutien pour l'option constitutionnelle « indépendance » reste constant. En effet, 26 % des écossais interrogés soutiennent l'indépendance en 2003, soit le même pourcentage qu'en 1997 aux élections générales. Le même constat est à faire pour les gallois mais avec un soutien moins élevé qui oscille entre 12-13 % des gallois interrogés entre 1997 et 2003.

---

<sup>812</sup> L'exemple le plus frappant est certainement le parti travailliste gallois qui a pris en compte la spécificité « socialiste » galloise et qui s'est rebaptisé « *Labour Party - The true party of Wales* »

**Tableau 7. Préférences constitutionnelles en Ecosse et au Pays de Galles<sup>813</sup>**

ECOSSE	1997 E.G %	1997 Réf. %	1999 %	2000 %	2001 %	2002 %	2003 %
<b>Indépendance à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Europe</b>	<b>26</b>	<b>37</b>	<b>28</b>	<b>30</b>	<b>27</b>	<b>30</b>	<b>26</b>
Rester dans le RU avec un parlement avec des pouvoirs fiscaux	42	32	50	47	24	44	48
Rester dans le RU avec un parlement sans pouvoirs fiscaux	9	9	9	8	6	8	7
Rester dans le RU sans parlement	17	17	10	12	9	12	13

PAYS DE GALLES	1997 Réf. %	1999 %	2001 %	2003 %
<b>Indépendance à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Europe</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>12</b>
Rester dans le RU avec un parlement avec des pouvoirs fiscaux et des pouvoirs législatifs	18	35	37	20
Rester dans le RU avec une assemblée sans pouvoirs fiscaux et avec des pouvoirs législatifs	25	35	25	41
Rester dans le RU sans parlement ni Assemblée	37	18	23	11

Plus récemment, le *Times* a publié un sondage en mars 2007 sur les préférences constitutionnelles en pleine campagne électorale pour les élections au parlement écossais. L'enquête d'opinion révèle des résultats similaires. Ainsi les écossais favorisent le maintien dans l'Union avec un parlement plus fort à 52 %. L'indépendance est soutenue par un pourcentage « habituel » autour des 30 %<sup>814</sup>.

Pourtant, les nationalistes peuvent envisager de bénéficier à terme de la déconvenue et de la déception voire d'une perception négative accrue des écossais et des gallois envers la capacité de leurs institutions à faire une différence. Ainsi, ils pourraient bénéficier de la conjoncture économique, comme les nationalistes écossais l'avaient fait avec la découverte du pétrole en mer du Nord en 1970. C'est ce qui pourrait arriver par exemple dans le cas où les financements alloués aux institutions dévolues diminueraient sur ordre du parlement de Westminster.

<sup>813</sup> E.G = Election Générale, Réf. = Référendum. D'après tableaux in *The State of the Nations 2004, Has Devolution made a difference ?*, p.230-231, sources : British Election Study 1997 ; Scottish and Welsh Referendums Studies 1997 ; Scottish Social Attitudes Survey 1999-2003 ; Welsh Assembly Election Study 1999 ; Welsh Life and Times Survey 2001, 2003.

<sup>814</sup> **Résultats sur les différentes options constitutionnelles en Ecosse :**

Trop de pouvoirs ont déjà été dévolus de l'Ecosse à Westminster	6 %
La situation actuelle avec un parlement dévolu en Ecosse fonctionne bien	12 %
L'Ecosse devrait rester dans le Royaume-Uni mais le Parlement écossais devrait avoir plus de pouvoirs pour conduire les affaires en Ecosse	52 %
L'Ecosse devrait être un état pleinement indépendant, séparé du reste du Royaume-Uni	27 %

Populus/The Times Poll, 28 mars 2007. Sondage conduit sur un échantillon de 1000 personnes de plus de 18 ans, par téléphone entre le 21 et le 25 mars 2007.

Disponible sur : <http://www.populus.co.uk/the-times-scottish-political-attitudes-250307.html>

Leur arrivée au pouvoir semblait inévitable même si la dévolution va créer des freins à leur prise et au maintien de pouvoir.

## **2. Des obstacles institutionnels et politiques à la prise et au maintien du pouvoir.**

En pratique, les partis nationalistes gallois et écossais font face à des difficultés institutionnelles et politiques. Tout d'abord, le mode de scrutin empêche la domination hégémonique d'un parti, qu'il soit d'ailleurs travailliste ou nationaliste. En cas de victoire, les nationalistes sont donc a priori « obligés » d'entrer en coalition avec une autre formation politique au risque d'être dans l'impossibilité de gouverner. Pendant la campagne de 2003, les nationalistes écossais ont tenté un rapprochement avec le parti socialiste de Tommy SHERIDAN\*, parti le plus proche de leur objectif final, le parti socialiste proposant une république pour l'Ecosse. Mais ils se sont finalement tournés vers le parti vert écossais. Leur courte victoire aux élections du 3 mai 2007 les a obligés à défaut de trouver un partenaire solide et important en termes de sièges, à former un gouvernement de minorité.

Ensuite, on ne peut que s'interroger sur les relations avec le parti au pouvoir au gouvernement de Whitehall. Premièrement ces relations devraient être éphémères. Le parti nationaliste écossais (et plus tard le parti nationaliste gallois) s'est toujours en effet engagé à mettre en place un référendum sur l'indépendance dans les quatre ans de son mandat en cas de victoire aux élections. Mais qu'advient-il si le référendum est négatif et si donc les nationalistes sont obligés de gouverner dans le cadre, comme ils le disent, d'une « autonomie partielle » ?

**349.** Comment se passeront alors les relations avec le gouvernement central lorsque les partis nationalistes prendront des mesures en contradiction avec la politique britannique ? Qu'importe finalement que les conservateurs ou les travaillistes soient au pouvoir : il leur faudra de toute façon trouver un compromis afin de préserver l'Union. Stratégiquement en effet, on envisage mal le gouvernement central trop réduire le financement des institutions dévolues ou reprendre arbitrairement les pouvoirs dévolus aux institutions dévolues au risque de créer une crise politique et de renforcer la thèse indépendantiste des nationalistes.

**350.** Reste alors la possibilité d'accorder une plus grande autonomie, c'est-à-dire une plus grande liberté d'intervention dans les domaines de compétence tout en préservant officiellement l'Union. Mais comment cette Union pourrait être maintenue alors que les processus de consultation officiels (JMC, concordats) n'ont pas de base juridique et n'obligent donc en rien les nouvelles administrations nationalistes. Dans ce cas pour l'instant hypothétique, on se trouverait alors face à un pays gouverné finalement différemment ce qui créerait sans aucun doute des discriminations sociales économiques.

Enfin, les partis nationalistes s'ils peuvent accepter dans un premier temps la dévolution, ris-

quent bien de revendiquer plus d'autonomie sur le plan extérieur et notamment dans les relations avec l'Union Européenne, cherchant ainsi à se débarrasser du carcan étatique britannique pour intégrer.

**351.** La dévolution a permis de radicaliser les prétentions indépendantistes des partis nationalistes et gallois au niveau britannique, et dans un premier temps à les cantonner dans des institutions régionales. Cependant l'arrivée au pouvoir des nationalistes écossais à l'élection de 2007, pourrait créer des tensions politiques et mettre à mal l'Union, radicalisant de fait le débat sur la question de l'appartenance de l'Ecosse et du pays de Galles à la Couronne britannique.

## **Section 2 : Un nouveau rapport à la Constitution britannique : entre continuité et changements**

La Constitution britannique est fondée par une « tradition constitutionnelle » constante depuis le XVIII<sup>ème</sup> siècle et par l'évolution d'institutions qui ont survécu à travers les siècles et qui représentent une continuité historique. Ainsi, le système britannique est connu pour sa grande stabilité<sup>815</sup> institutionnelle et politique. Ainsi, comme l'avait exprimé la commission royale sur la constitution dans son rapport en 1973, « le Royaume-Uni possède déjà une constitution qui dans ses fondements a bien servi pour des centaines d'années<sup>816</sup> ». Il n'y a pas en effet, en Grande-Bretagne, de « moment constitutionnel défini » - moment M – comme pour la France en 1958 ou les Etats-Unis en 1787.

**352.** Mais s'il n'existe pas de document unique, il existe bien une constitution au sens matériel qui organise le statut de l'Etat. En effet, comme la définit Anthony KING : « une constitution est une série des règles les plus importantes qui régulent les relations entre les différentes parties du gouvernement d'un pays donné et également les relations entre les différentes parties du gouvernement et du peuple du pays<sup>817</sup> ».

La Grande-Bretagne possède une série de lois, de règles et de pratiques, qui par leur nature « fondamentale » permettent de donner le cadre d'exercice de l'Etat britannique. Ainsi, ses principes constitutionnels ont émergé au XIII<sup>ème</sup> siècle au travers d'actes législatifs qui forment la Constitution actuelle. Traditionnellement on identifie ces actes constitutionnels comme étant la Grande Charte de 1215<sup>818</sup>, la Pétition des droits de 1628<sup>819</sup>, l'Acte d'Habeas Corpus de 1689, le *Bill of rights* de 1689<sup>820</sup>, l'Acte d'établissement de 1701<sup>821</sup> (*Act of Settlement*), les Parliament Acts de 1911<sup>822</sup> et 1920.

---

<sup>815</sup> A noter cependant l'échec de la constitution avec la sécession de l'Irlande du Sud en 1920.

<sup>816</sup> KILBRANDON Report, para. 395

<sup>817</sup> Anthony KING, *Does the United Kingdom still have a constitution ?*, Sweet & Maxwell, p.1

<sup>818</sup> Acte de naissance du libéralisme politique, imposé au roi Jean sans terre par ses barons. On y trouve l'exposé de différents droits fondamentaux donnés à certains ordres sociaux : l'Eglise doit être libre, Londres et les autres cités doivent pouvoir jouir de leurs libertés en fonction de leurs coutumes propres, les marchands ne doivent pas être soumis à des impôts injustes. Le texte instaure des libertés et le mécanisme du consentement à l'impôt, qui permettra le développement de la compétence législative du Parlement. Cette « Grande Charte » est composée de 61 clauses exprimant les droits des membres de la Communauté, protégeant les sujets contre les abus de la Couronne.

<sup>819</sup> Charles 1<sup>er</sup> (fils de James 1<sup>er</sup>) : monarchie « parlementaire » mais il dissout le parlement pour rétablir la monarchie absolue jusqu'en 1640. Ce texte s'élève contre la levée d'impôts sans l'accord préalable du parlement, et contre l'emprisonnement arbitraire des personnes, l'utilisation de la loi martiale en temps de paix.

<sup>820</sup> 13 Février 1689, Guillaume d'Orange (gendre de Jacques II), reconnaît que le pouvoir législatif est une prérogative parlementaire, le roi conserve seulement le droit de veto législatif et la possibilité de faire des ordonnances. La déclaration des droits établit également le vote annuel de l'impôt par le Parlement, lui permettant ainsi de se réunir régulièrement, le principe d'élections Parlementaires libres, le droit de faire des pétitions au Roi.

<sup>821</sup> Texte qui assure l'indépendance des juges vis-à-vis du pouvoir exécutif. Il règle également la question de la succession au trône du Royaume-Uni (réservé depuis cette date aux seuls héritiers de religion anglicane).

<sup>822</sup> Le Parliament Act de 1911 a notamment suspendu le droit de veto ultime de la Chambre des Lords

**353.** A ces actes mettant en place le modèle de Westminster et forgeant la base du système constitutionnel, il faut cependant rajouter plus récemment *l'European Community Act* de 1972 et le *Human Rights Act* de 1998 qui incorporent les traités européens au droit britannique. De la même façon, les actes de dévolution, le *Scotland Act* de 1998, les *Government of Wales Acts* de 1998 et 2006 et le *Northern Ireland Act* de 1998, lois écrites viennent compléter voire transformer la constitution et la répartition des pouvoirs.

**354.** En effet, lors de la conférence travailliste de 1993<sup>823</sup>, Tony BLAIR n'a pas minimisé l'impact de ces réformes mais a, au contraire, esquissé des parallèles historiques ambitieux en déclarant :

« Aujourd'hui, nous nous engageons à une tâche aussi grande que jamais entreprise par aucun gouvernement travailliste dans le passé, d'aussi grande envergure dans ses effets que les *Reform Acts* du dernier siècle, aussi importante dans son impact sur les vies des habitants de ce pays que le suffrage universel. Nous ne pouvons pas raviver notre pays, sa communauté ou sa citoyenneté à moins que nous ravivions tout d'abord sa démocratie. Notre objectif aujourd'hui n'est pas un changement dans la gestion de notre système, c'est le changement du système lui-même. »

C'est ce que nous allons tenter de déterminer en voyant tout d'abord, l'adaptabilité traditionnelle de la Constitution (**paragraphe 1**) avant de voir sa transformation irréversible (**paragraphe 2**).

---

<sup>823</sup> Un an avant l'attaque cardiaque de John SMITH

## **Paragraphe 1 : L'adaptabilité traditionnelle de la constitution britannique**

La caractéristique principale de la constitution britannique, et qui en fait sa force, c'est sa souplesse c'est à dire que la procédure constituante dans le droit constitutionnel britannique n'est soumise à aucune règle spécifique ni contraignante. Selon le fameux adage « aucun parlement ne peut lier ses successeurs ». Tout parlement « du jour » peut donc prendre un acte qui modifie la constitution et les règles constitutionnelles. Même si cette affirmation est à tempérer, le parlement étant tenu au respect de la tradition constitutionnelle, il n'en reste pas moins que tout parlement nouvellement élu est un parlement potentiellement constituant. Comme le dit BAGEHOT\*, auteur de la « *Constitution Anglaise* » en 1867: « le parlement une fois fraîchement élu est absolu, il peut gouverner comme il veut, et décider ce qu'il veut<sup>824</sup> ».

**355.** En conséquence, la Constitution britannique n'est pas restée statique et a su s'adapter aux événements politiques. Comme l'a exprimé BAGEHOT le mérite de la constitution britannique est que : « ses parties dignes sont très compliquées et quelquefois imposantes, très vieilles et plutôt vénérables ; tandis que dans sa partie efficace, au moins dans une action grande et critique, elle est décidément simple et plutôt moderne<sup>825</sup> ».

Mais selon Anthony KING, la place du parlement a été surestimée, et en pratique la souveraineté parlementaire signifie la souveraineté du gouvernement actuel (du jour)<sup>826</sup>. Jusqu'à présent comme l'explique Claude JOURNES dans son ouvrage sur l'Etat britannique<sup>827</sup>, l'évolution du système a été caractérisée par une mutation des fonctions assurées par les différents organes du pouvoir. On peut aller plus loin, en estimant comme Anthony KING que le gouvernement est l'élément pro-actif dans l'évolution du système<sup>828</sup>. C'est également l'analyse de BAGEHOT, pour qui la Constitution britannique n'est caractérisée ni par la séparation des pouvoirs, ni par l'équilibre de freins et contrepoids mais dans l'unité du pouvoir au profit du Cabinet<sup>829</sup>, représentant « un tableau de contrôle choisi par la législature ». Cette concentration des pouvoirs au centre et l'absence de freins et contrepoids sur l'exécutif est l'élément pour BOGDANOR<sup>830</sup> qui définit le système de gouvernement britannique.

**356.** Le mode de scrutin majoritaire à un tour en effet implique invariablement que le gou-

---

<sup>824</sup> BAGEHOT, *The English Constitution*, p. 65

<sup>825</sup> BAGEHOT, *The English Constitution*, p. 65

<sup>826</sup> Anthony KING, *Does the United Kingdom still have a constitution ?*, Sweet & Maxwell, p.29

<sup>827</sup> Claude JOURNES, *L'Etat britannique*, Publisud, 1994, p.213

<sup>828</sup> Anthony KING, *Does the United Kingdom still have a constitution ?*, Sweet & Maxwell, p.33. En effet, pour celui-ci, si dans la forme la constitution britannique est monarchique, elle a selon lui toutes les caractéristiques d'une république en fait (p.24). La reine (ou le roi) est devenue un ornement de l'Etat et son rôle est à rapprocher de ceux des présidents dans les régimes parlementaires allemand ou italien.

<sup>829</sup> « Le secret efficace de la Constitution anglaise peut être décrit comme une union étroite, la fusion complète de l'exécutif et des pouvoirs législatifs ». Le gouvernement a d'abord pris la forme du roi puis du roi et de ses ministres puis des ministres sans le roi remplacé par le Premier Ministre

<sup>830</sup> BOGDANOR, *Power and the people*, p.11



vernement au pouvoir a le soutien de la majorité dans la Chambre des communes. Ce système permet donc au parti gouvernemental d'obtenir du parlement la législation dont il a besoin pour implanter ses politiques, même s'il ne bénéficie pas du soutien de la majorité de l'électorat. Pour reprendre la formule de BOGDANOR : « tout le pouvoir au parti du gouvernement<sup>831</sup> ». Autrement dit, les gouvernement successifs de majorités politiques différentes peuvent changer radicalement la politique et donc modifier la constitution

C'est le cas du gouvernement de BLAIR, qui en arrivant au pouvoir en 1997, après 18 ans de « règne » des conservateurs, s'est lancé dans un vaste programme de réformes constitutionnelles. Le gouvernement travailliste a fait plus que gouverner, il s'est érigé en gouvernement constituant modifiant irrémédiablement la façon de gouverner et la Constitution britannique.

C'est pourquoi il sera intéressant de voir dans un premier temps si la Constitution britannique a su à nouveau s'adapter **(I)** avant de voir dans un deuxième temps que la réforme entreprise par BLAIR l'a transformé irrémédiablement **(II)**.

---

<sup>831</sup> BOGDANOR, *Power and the people*, p.12

## I. Le pragmatisme constitutionnel

Dans le langage courant, le pragmatisme se définit comme la capacité à s'adapter à toutes les situations, et à s'orienter vers l'action pratique<sup>832</sup>. Le pragmatisme constitutionnel serait donc la capacité pour la Constitution à s'adapter d'une manière pratique et immédiate aux situations politiques, économiques, sociales, autrement dit la possibilité d'une plus grande cohérence entre la Constitution politique et la Constitution sociale, chère à Maurice HAURIOU<sup>833</sup>.

**357.** L'approche pragmatique a été en effet privilégiée dans l'évolution de la constitution britannique. La constitution britannique est faite d'arrangements constitutionnels<sup>834</sup>, voire contractuels « flexibles, évolutifs, fluides et vivants<sup>835</sup> » basés sur une réalité politique : comment le mieux accorder cette réalité avec l'organisation de l'Etat. A aucun moment, il ne s'agissait de reconstruire l'ensemble du système de gouvernement mais plutôt de donner effet en droit aux conséquences particulières de chaque événement politique. Comme l'exprime Tom NAIRN : « les arrangements constitutionnels ne sont pas juste des morceaux de la machinerie institutionnelle, ils sont un moyen de sécuriser la popularité, le prestige et la réputation de l'Etat responsable devant eux<sup>836</sup> ».

**358.** Même si, comme le relève John MORRISON, la plupart des règles gouvernant les relations sont le produit d'accidents historiques, il existe une certaine cohérence dans l'édiction de ces arrangements constitutionnels. Pour reprendre Lord BOLINGBROKE et sa définition de la constitution britannique au XVIII<sup>ème</sup> siècle, dans le dictionnaire anglais d'Oxford : « par constitution nous entendons, quand nous parlons avec bienséance et exactitude, l'assemblage des lois, des institutions et des coutumes, dérivés de certains principes de raison fixés ... qui composent le système général, selon lesquels la Communauté a accepté d'être gouvernée<sup>837</sup>. »

---

<sup>832</sup> Dictionnaire du Petit Larousse, 2002

<sup>833</sup> Ici, nous faisons référence à la Constitution perçue comme un pacte conclu entre les membres du corps social, un « contrat social » à l'image de celui qu'ont imaginé sous des inspirations différentes Thomas HOBBS, John LOCKE ou encore Jean-Jacques ROUSSEAU. Un contrat qui recèle les valeurs fondamentales de cette société et qui, à ce titre, s'impose comme « Constitution sociale » aux pouvoirs publics établis par la « Constitution politique », selon la distinction établie par le Doyen Maurice HAURIOU.

<sup>834</sup> Ces arrangements se caractérisent notamment par l'existence dans la Constitution de conventions constitutionnelles. Par définition, ce sont des règles ou des pratiques qui relatent la théorie formelle de la constitution aux réalités pratiques du jour en modifiant la loi stricte, « *they provide the flesh which clothes the dry bones of the law, they make the legal constitution work, they keep in touch with the growth of ideas* » (Ivor JENNINGS, *The Law and Constitution*, 5<sup>ème</sup> édition, 1959, London University Press, p.81-2). En pratique, l'exécutif parlementaire, qui est la caractéristique centrale du système de Westminster est basé entièrement des conventions : c'est une convention qui doit au premier ministre d'être un membre de la chambre des communes, et à tous les ministres d'être membres d'une des deux chambres. C'est également par convention que le parlement est dissous à la requête du premier ministre. Enfin, c'est une convention qui régle la nomination par la reine du premier ministre pour qu'il forme un gouvernement.

<sup>835</sup> Ferdinand MOUNT, *The British Constitution Now*, p. 10

<sup>836</sup> Tom NAIRN, Témoignage devant le Comité des Affaires écossaises de la Chambre des Communes, 24 Juin 1998, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 11

<sup>837</sup> « Constitution », Oxford English Dictionary, 2<sup>nde</sup> édition, vol. 3, Oxford University Press, 1989, p.790 cité par Anthony KING, *Does the United Kingdom still have a constitution ?*, p.80

Ces « principes de raison fixés » auxquels fait allusion Lord BOLINGBROKE sous entendent qu'une constitution ne doit pas seulement être un assemblage de lois, d'institutions et de coutumes mais doit également posséder une certaine cohérence qui doit provenir de certains principes.

**359.** Tony BLAIR s'est servi de cette « logique » et de cette rationalité politique pour mettre en place ses réformes qui ont été présentées comme pragmatiques<sup>838</sup>, et notamment la dévolution répondant aux aspirations des peuples écossais et gallois. Il a cherché ainsi à concilier de nouveaux rituels et des symboles qui reflètent à la fois le passé social et les changements politiques permettant de structurer la réforme constitutionnelle.

Dans cette optique, nous nous intéresserons tout d'abord au projet politique **(A)** avant de voir le nouvel équilibre constitutionnel en découlant **(B)**.

---

<sup>838</sup> Lord Chancelier, *Constitution Unit lecture*, Church House, Westminster, 8 décembre 1998. « C'est le génie politique empirique de notre nation : aller, pragmatiquement, pas à pas, vers le changement accompagné d'un consentement continu ».

## A/ Des ajustements politiques

Selon GRIFFITH : « la constitution n'est ni plus ni moins que ce qui arrive<sup>839</sup> ». Cette affirmation montre le rôle des acteurs politiques, et non des cours à faire évoluer la constitution. Ainsi, les ajustements constitutionnels correspondent à une certaine interprétation politique, à une appréciation de la réalité.

**360.** Pour Ferdinand MOUNT, les acteurs politiques font une réforme constitutionnelle parce qu'ils le voient comme un avantage politique ou parce qu'ils n'ont pas d'autre choix. Comme il l'explique :

« C'est un fait toujours récurrent de l'histoire que les constitutions sont faites, amendées et casées, non pas par le jeu d'arguments rationnel déployés par de jeunes hommes intelligents dans les instituts de recherches, mais par l'entrechoquement rude et le grincement des plaques tectoniques du pouvoir. C'est la lutte politique plutôt que la poursuite du bon gouvernement qui décide en fin de compte les dirigeants et les classes dirigeantes à conduire ou pas ou à faire des propositions pour la réforme ; et c'est l'équilibre des arguments qui dicte quel côté doit prévaloir<sup>840</sup>. »

Il va même plus loin et qualifie les propositions de réforme constitutionnelle de « poésie de l'impuissant politiquement ». Autrement dit, changer les règles constitutionnelles peut sembler très important quand le parti politique est dans l'opposition et proche de l'inertie quand le parti prend le pouvoir au gouvernement. BAGEHOT avait déjà noté comment les idéalistes et réformateurs devenaient pragmatiques quand ils passaient de l'opposition au gouvernement : « l'air de Downing Street amène certaines idées à ceux qui y vivent, et les préjugés compacts, durs de l'opposition sont bientôt évanouis et atténués dans le grand Gulf Stream des affaires ».

### **1. La « modernisation » travailliste**

Si paradoxalement THATCHER était une conservatrice convaincue et que son arrivée au pouvoir a mis fin aux tendances du parti pour la dévolution écossaise et la réforme électorale<sup>841</sup>, elle va par ses réformes<sup>842</sup>, démontrer au parti travailliste les limites du système de Westminster en ne tenant pas compte de conventions de longue date. Ainsi, Tony WRIGHT va même plus loin et estime que Margaret THATCHER a été la vraie architecte du changement :

« Dans un sens c'est Mme THATCHER qui a peut-être le mieux revendiqué d'être regardée comme la vraie architecte de la réforme en Grande-Bretagne. Elle a fourni une leçon d'objet dans la nature du pouvoir dans la constitution « flexible » britannique et, en même

---

<sup>839</sup> GRIFFITH, J.A.G., *The political constitution*, 1979, p.19, cité par Dawn OLIVER, *Constitutional Reform in the UK*, p. 22

<sup>840</sup> Ferdinand MOUNT, *The British Constitution Now*, p. 2

<sup>841</sup> Sous le gouvernement conservateur d'Edward HEATH

<sup>842</sup> Elle a notamment réformé le gouvernement local, introduit la *poll tax*, aboli le *Greater London Council* contrôlé par les travaillistes, réformé le *civil service* et privatisé les entreprises publiques amenant des changements brutaux dans la façon dont le pays était gouverné.

temps un cours intensif d'éducation constitutionnelle pour le parti travailliste<sup>843</sup>. »

**361.** Ce n'est qu'après le troisième défaite successive aux élections générales de 1987 que le parti travailliste va commencer à réfléchir sérieusement à une réforme constitutionnelle, devenant concerné par le manque de responsabilité du gouvernement et l'absence de tout mécanisme d'enracinement constitutionnel. Juqu'alors, comme Vernon BOGDANOR nous explique, le parti travailliste était plus intéressé pour obtenir, pour capturer l'Etat britannique que pour le réformer : « manquant d'une philosophie détaillée et cohérente de l'Etat, le parti travailliste était particulièrement réceptif à des considérations pragmatiques. L'expérience du parti au gouvernement l'a persuadé des mérites des procédures traditionnelles et des institutions de l'Etat britannique<sup>844</sup>. »

**362.** Après la défaite aux élections de 1992 et le remplacement de Neil KINNOCK par John SMITH<sup>845</sup> à la tête du parti, le changement constitutionnel va être amené définitivement au centre de l'agenda travailliste. La conférence travailliste de 1993, un an avant la mort de SMITH va marquer l'apogée de la rhétorique travailliste sur la réforme constitutionnelle et conduira à la présentation de leurs propositions dans « *A new agenda for democracy : labour's proposals for constitutional reform* », dont « le résultat est une constitution qui a un besoin urgent de changement radical et de modernisation ». En 1994, Tony BLAIR prend les rênes du pouvoir et va poursuivre l'œuvre de SMITH en y apportant toutefois sa propre vision et son interprétation.

**363.** Le *New Labour* va utiliser le « changement » et la modernisation constitutionnels comme une manière de se distinguer du « vieux » travaillisme socialiste et des dix-huit ans de conservatisme. Lors de la *John SMITH Memorial lecture*, le 7 février 1996, Tony BLAIR va ainsi identifier les éléments constitutionnels sur lesquels le *New Labour* entend apporter une réponse :

« Il y a trois questions essentielles dans n'importe quel débat sur la constitution britannique :

1. sommes nous satisfaits de la manière dont nous sommes gouvernés ?
2. Si non, sommes nous d'accord que la racine du problème est un gouvernement super-centralisé et une citoyenneté non développée ?
3. Si c'est le cas, comment pouvons nous mieux dévoluer le pouvoir et développer la citoyenneté ? »

Ce constat va être repris dans le manifeste électoral de 1997 qui déclare : « notre système de gouvernement est centralisé, inefficace et bureaucratique. Nos citoyens ne peuvent pas faire

---

<sup>843</sup> Tony WRIGHT, *The British Political Process : an introduction*, London, Ed. Routledge, 2000, p.333, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 26

<sup>844</sup> JONES, BARRY et KEATING Michael, *Labour and the British State*, Oxford University Press, 1985, 2000, p.53, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 19

<sup>845</sup> Tony BLAIR, alors secrétaire de l'intérieur *fantôme*, et Gordon BROWN y étaient des membres influents.

valoir leurs droits essentiels devant nos propres cours<sup>846</sup> ».

**364.** La seule solution apparaît alors dans la « modernisation » de la constitution. Gordon BROWN, allié de Tony BLAIR, lors d'une intervention à Charter 88, en mars 1992 va soutenir cette vision. Il y déclare : « une constitution moderne est essentielle pour protéger les individus contre l'Etat et les « habilitier » à l'intérieur d'une communauté interdépendante<sup>847</sup> ». Le concept plus ambigu de modernisation, symbolisé par « ce qui compte c'est ce qui marche » va remplacer peu à peu la tendance voulue par SMITH de « démocratisation ». Dans la pensée de BLAIR, il s'agit de rendre le gouvernement plus efficace plus que de le rendre plus démocratique ou responsable. On peut ainsi voir cette modernisation comme un « nettoyage de printemps », à l'instar de Peter MANDELSON\*, ministre travailliste pour qui :

« Le peuple est à la recherche d'un nouveau style de politique .. notre engagement à la réforme constitutionnelle a aidé au changement d'humeur. Le peuple n'a pas voulu que des choses déracinées, mais a aimé l'idée que nous allions ouvrir en grand les volets et faire s'envoler les toiles d'araignées<sup>848</sup> . »

Tony BLAIR va également apporter sa propre vision de la dévolution, l'envisageant dans une perspective économique comme la décentralisation d'une entreprise :

« Dans l'économie d'aujourd'hui, les entreprises victorieuses dévoluent le processus de décision à leurs unités autonomes, elles autorisent à des variations régionales, et en faisant ainsi elles obtiennent beaucoup plus des gens qui travaillent pour elles. Bien sûr, le centre décide encore du cœur des fonctions et établit la stratégie de l'ensemble de l'entreprise, mais la tendance est en augmentant de donner aux managers sur la base de la liberté de décider comment implanter ses objectifs<sup>849</sup> . »

Mais l'approche de Tony BLAIR va être prudente concernant l'ensemble de la réforme, le parti travailliste entend ainsi répondre à la crise de confiance nationale du système politique « d'une façon mesurée et sensible<sup>850</sup> », autrement dit, en adoptant une approche pragmatique et évolutive, quitte à apparaître incohérente.

## 2. Une apparente incohérence constitutionnelle

Pour les libéraux démocrates<sup>851</sup>, la constitution britannique est « fragmentée, incompréhensible pour la plupart des gens et souvent incohérente ». La constitution britannique est en effet difficile à approcher au sens où il n'existe pas de document constitutionnel unique permettant une meilleure lisibilité. C'est également le cas pour la réforme constitutionnelle mise en place

---

<sup>846</sup> *Because Britain deserves better*, Manifesto, 1997

<sup>847</sup> Gordon BROWN, *Constitutional Change and the future of Britain*, Charter 88, mars 1992, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 34

<sup>848</sup> Discours à *Make Votes Count*, Juillet 2000, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 523

<sup>849</sup> Tony BLAIR, *New Britain, My vision of a young country*, London, Ed. Fourth Estate, 1996, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 47

<sup>850</sup> *Because Britain deserves better*, Manifesto, 1997

<sup>851</sup> *Here we stand, Liberal democrat policies for modernising Britain's democracy*, Federal Livre blanc 6, 1.3.2, p.9

par le gouvernement de Tony BLAIR lors de son arrivée au pouvoir qui s'est exprimée dans plusieurs lois pouvant ainsi donner ainsi l'impression d'une incohérence si ce n'est d'une complexité.

D'autant plus comme le relève le politologue Michael FOLEY que :

« De grands changements politiques ont eu lieu au nom de la transformation constitutionnelle et il y a eu cependant un échec d'utiliser la mobilisation politique pour créer et légitimer une autorité constitutionnelle changée. Le résultat est que ce peut être appelé un décalage constitutionnel est né<sup>852</sup>. »

En effet, à l'exception de la dévolution en Ecosse, au travers de la Convention Constitutionnelle écossaise, les réformes n'ont pas fait l'objet d'un débat « national ». Elles sont restées un problème interne au parti travailliste et leur mise en place une préoccupation des différents membres de l'équipe ministérielle. Cette apparente incohérence s'est exprimée au niveau du processus avec la mise en place d'une réforme en « morceaux » et au niveau de sa finalité, n'exprimant pas a priori un projet clair, complet et achevé.

**365.** Pas moins de vingt lois constitutionnelles sont passées en seulement trois sessions parlementaires, donnant ainsi l'impression comme l'a exprimé le porte parole conservateur, George YOUNG\* de « pagaille, de désordre<sup>853</sup> ».

Jusqu'en juillet 2003 et l'apparition du secrétaire d'Etat aux affaires constitutionnelles, aucun ministère n'était chargé spécifiquement de l'ensemble des réformes. Chaque loi a donc été gérée selon son intérêt par différentes équipes ministérielles<sup>854</sup>. Selon le professeur Brendan O'LEARY, cette absence d'une ligne directrice claire et d'une réforme morcelée s'expliquent par le manque d'enthousiasme réel au sein du parti travailliste pour l'ensemble de l'agenda constitutionnel<sup>855</sup>. Il va même plus loin en estimant qu'il « n'y avait pas de réflexion envisageant les conséquences à long terme des changements qu'ils ont entrepris ». Selon lui, la dévolution a été pensée sur chaque territoire mais il y a manqué une pensée cohérente envisageant les conséquences pour l'Angleterre ou pour la réforme de la deuxième chambre.

**366.** Mais c'est justement ce caractère évolutif qui a été défendu par Lord IRVINE : « des étapes de principe pas de projet d'ensemble absolutiste, sont la voie du succès vers le renou-

---

<sup>852</sup> Michael FOLEY, *Isaac Newton meets Peter Mandelson : British Politics on the turn*, Millenium Public Lecture, University of Wales, Aberystwyth, 30 mars 2000, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 517

<sup>853</sup> cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 507

<sup>854</sup> Margaret JAY pour la chambre des Lords, Jack STRAW pour le système électoral ; John PRESCOTT pour l'Angleterre ; Margaret BECKETT pour la modernisation du gouvernement et Lord IRVINE un peu partout, sans oublier Donald DEWAR pour la dévolution écossaise et Ron DAVIES pour la dévolution galloise.

<sup>855</sup> « dans de larges sections du parti, il n'y avait pas grand enthousiasme pour le changement constitutionnel, mais c'est un héritage de John SMITH et d'autres, qui les a obligé à le délivrer. Ils n'ont pas un appétit particulier pour celui-ci. Si il y avait eu une ou deux années de plus pour le gouvernement major, je suspecte que certaines personnes proches du leadership travailliste aurait souhaité revenir sur le parlement écossais et l'assemblée galloise si il avaient eu la possibilité de le faire. Mais ce n'est pas arrivé. Pour leur crédit, ils se sont rapidement embarqués vers la dévolution pour l'Écosse et le pays de Galles et pour le crédit de BLAIR, ils ont négocié l'accord de Belfast », cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 503

veau constitutionnel dans l'unité et dans la paix<sup>856</sup> ».

Il s'agirait donc de ne pas imposer une vision absolutiste mais bien de construire étape par étape, réforme par réforme, un nouvel environnement constitutionnel, accepté par tous. Cependant, pour beaucoup d'auteurs, comme John MORRISON<sup>857</sup>, il manque justement une série de principes directeurs, les reliant ensemble. Ainsi, la finalité de la réforme constitutionnelle serait encore incertaine et incomplète.

**367.** Un des reproches fait au gouvernement de Tony BLAIR et à sa volonté réformatrice est l'absence de résultat global envisagé et a fortiori son incohérence. En effet, le gouvernement britannique a d'un côté affirmé sa volonté de préserver la souveraineté parlementaire mais a de l'autre pris par ses réformes une orientation quasi fédérale. Pour le Professeur Philip NORTON :

« En terme de réformes, ce qui est arrivé est qu'ils ont pris le modèle de Westminster, la constitution traditionnelle, et l'ont modifié, d'une manière on pourrait dire vandalisé, et ne ils l'ont pas actuellement remplacé par une nouvelle forme de constitution. Ils se sont éloignés d'une approche, à laquelle j'aurais adhéré, mais ils n'ont pas embrassé l'autre approche principale, l'approche libérale de la constitution. Ils se sont déplacés légèrement dans cette direction, mais je dirai qu'il ont été trop loin, la Charter 88 dirait qu'ils n'ont pas été assez loin. Maintenant le gouvernement a beaucoup changé, mais rien de cela n'est dans une structure intellectuelle cohérente. Donc on sait de ce quoi on s'écarte, mais on a aucune idée ce qui est en train de se mettre en place. Je garde posant cela à eux : quel modèle, quelle forme voulez-vous que la constitution soit dans cinq, dix ans ? Quelle est l'approche qui étaye ces changements variés ? La réponse revient à aucune ... Ils ne savent pas, ou ils le mettent dans des termes tellement ternes que cela être sans signification. Du côté travailiste, il n'y a pas eu de réelle réflexion sur la constitution comme une constitution. Cela a été disparate et discret. Nous changerons ça et nous changerons ceci. Et pour ces raisons qui, comme la dévolution, ont beaucoup à faire avec l'expédient politique, ils sont impliqués à le faire et ne peuvent pas s'en débarrasser. Quelques autres mouvements ont été largement parce qu'ils étaient en dehors du parti pour longtemps. Ainsi, ils pensent, nous ne fonctionnons pas bien sous le système actuel, peut-être nous ferions quelque chose à ce sujet, ainsi la réforme électorale commence à être plus attractive. Bien sûr, quand ils deviennent parti du gouvernement, ces changements deviennent moins attractifs<sup>858</sup>. »

Face aux critiques sur l'incohérence de la réforme constitutionnelle, Lord IRVINE a justifié le choix d'une réforme morcelée en déclarant lors d'un discours à la Constitution Unit en 1998 :

« Nous avons fait des choix conscients sur quels aspects précisément avaient besoin de notre attention première, et sur quelle base. Nous sommes conscients de la façon (manière) dont les différents éléments de tout accord constitutionnel peuvent avoir un impact sur un autre. Néanmoins beaucoup des éléments de l'ensemble ne sont pas interdépendants. Il n'y a aucune raison pour qu'ils le soient ... Les « fils » ne viennent pas d'un plan d'ensemble, cependant ce concept devrait attirer les puristes. (Non sequitur) Il ne s'ensuit pas qu'ils sont incohérents. Ce sont des thèmes et des objectifs d'unification - modernisation ; décentralisation ; ouverture ; responsabilité ; la protection des droits de l'homme fondamentaux ; le partage de l'autorité à l'intérieur d'une structure de loi - tout ce qui changera fondamenta-

<sup>856</sup> Lord IRVINE, Constitution Unit, 8 Décembre 1998

<sup>857</sup> John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 502

<sup>858</sup> cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 510



lement le tissu de notre culture administrative et politique. En une phrase : notre objectif est de mettre en place un programme intégré de mesures pour décentraliser le pouvoir au sein du Royaume-Uni, et de renforcer les droits des individus à l'intérieur d'une société plus ouverte<sup>859</sup>. »

**368.** Cependant il n'est toujours pas clair, que le parti travailliste ait une connaissance certaine de l'avenir. La « modernisation travailliste » a été défendue avec la conviction que les choses étaient mieux autre part<sup>860</sup>. L'approche adoptée n'est pas rationnelle et le parti travailliste le défend finalement. Il a en effet agi, de manière pragmatique, au cas par cas. Il semblerait alors que l'ambition et l'étendue de leur programme constitutionnel ne pourront être envisagées dans leur globalité, comme l'exprime Tony BLAIR, que « sur une période de temps ».

---

<sup>859</sup> Lord IRVINE, Constitution Unit, 8 Décembre 1998

<sup>860</sup> D'où le slogan « *les choses peuvent seulement aller mieux* » pendant la campagne électorale de 1997

## **B/ Le nouvel équilibre constitutionnel**

Les actes écossais et gallois sont les « nouveaux » textes concernant l'organisation territoriale de la structure étatique. L'Acte écossais concerne « l'établissement d'un parlement écossais et d'une administration et d'autres changements dans le gouvernement d'Ecosse » tandis que le titre du *Government of Wales Act* de 1998 évoque comme but l'établissement d'une assemblée nationale<sup>861</sup> et celui de 2006 le « gouvernement du pays de Galles ». Il n'y est fait a contrario aucune mention des implications de ces changements radicaux dans le gouvernement du Royaume-Uni dans son ensemble. Pourtant ces statuts territoriaux d'autonomie accordés à l'Ecosse et au pays de Galles constituent un véritable statut constitutionnel.

La place accordée aux deux nations 'gravitant à la périphérie' est modifiée. L'Ecosse et le pays de Galles sont désormais titulaires d'un système politique qui leur est propre. Tout en étant autonomes - dans les limites politiques qui leur sont accordées - ces systèmes n'en restent pas moins « parts intégrées » au système monarchique britannique.

### **1. Une nouvelle fondation constitutionnelle**

Comme l'a déclaré le jour de la publication du projet de loi écossais, le 18 décembre 1997, le secrétaire d'Etat écossais :

« Ce projet de loi donnera à l'Ecosse le pouvoir de redonner sa confiance - économiquement, culturellement et politiquement. Pour le Royaume-Uni, nous avons délivré une nouvelle fondation constitutionnelle - liant l'Ecosse au sein du Royaume-Uni et lui donnant l'opportunité de prendre la responsabilité de ses propres affaires<sup>862</sup>. »

L'importance de la réforme entreprise ne peut pas être remise en cause. Pour le groupe Charter 88, il s'agit en effet d'un véritable changement constitutionnel dont l'impact n'est pas encore mesuré :

« Le Nouveau travaillisme a altéré la manière dont notre pays est gouverné. Mais la plupart d'entre nous ne le croit pas encore. En ce moment, l'impact de ce qui est en train d'arriver n'a pas été assimilé. C'est comme si le gouvernement, les médias et l'opposition sont en état de choc, incapable d'accepter que le système ne reviendra pas à la normale<sup>863</sup>. »

La dévolution bouleverse en effet l'Union traditionnelle entre l'Ecosse et l'Angleterre au sein du Royaume-Uni. S'appuyant sur la volonté de restaurer la confiance de l'Ecosse dans l'Union - et a fortiori celle du pays de Galles -, le gouvernement a irrémédiablement modifié la place de l'Ecosse et du pays de Galles dans le grand ensemble commun mais a modifié également les fondations constitutionnelles du système tout entier.

---

<sup>861</sup> « *An act to establish and make provision about the National Assembly for Wales and the offices of Auditor General for Wales and Welsh administration Ombudsman ; to reform certain Welsh public bodies and abolish certain other Welsh public bodies ; and for connected purposes.* »

<sup>862</sup> Scottish Office PN, 18 décembre 1997

<sup>863</sup> Charter 88, *Unlocking Democracy*, p. 4, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 520

Les actes de dévolution constituent cette nouvelle fondation et font plus qu'amender les actes d'Union de 1707 et de 1536. Ils redessinent en effet les frontières de la Constitution, s'élevant aux côtés du *Human Rights Act 1998* en nouveaux textes fondateurs et créateurs d'un nouveau statut pour les entités territoriales.

**369.** En théorie, le principe de la souveraineté parlementaire interdit la hiérarchisation constitutionnelle des lois. Ainsi, les textes qui composent l'ensemble de la Constitution britannique ont juridiquement un caractère constitutionnel mais pas une valeur constitutionnelle. Toutes les lois du Parlement sont donc égales entre elles. Mais l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté Européenne en 1972 et plus récemment les actes de dévolution et l'incorporation directe de la Convention Européenne des droits de l'Homme par le *Human Rights Act 1998* ont bouleversé cette hiérarchie simple de lois. Ces nouvelles normes ont en effet complexifié voire constitutionnalisé un système qui ne connaissait que de limites que celles fixées par son législateur<sup>864</sup>. Seul le parlement en effet était compétent pour définir et re-définir la Constitution. Or, désormais le législateur doit compter avec des sources différentes provenant des normes de la Communauté européenne, de l'interprétation des cours et des relations entre le parlement du Royaume-Uni et les législatures dévolues. Plus exactement, le *Human Rights Act* a donné aux cours le pouvoir d'imposer des contraintes sur le Parlement lorsque des droits de la Convention sont en question, tandis que les actes de dévolution, bien qu'ils préservent la suprématie de Westminster, imposent des contraintes juridiques et politiques. En pratique, en effet, le pouvoir législatif du parlement écossais implique que le parlement britannique partage sa souveraineté et donc est soumis à des pressions politiques dans sa capacité à légiférer dans des domaines qui sont de la compétence des institutions dévolues sans leur consentement.

Ainsi, on assiste à une classification des actes de la dévolution au rang d'actes constitutionnels ou fondamentaux et donc à une hiérarchie entre les actes ordinaires et constitutionnels du parlement<sup>865</sup>. Cette analyse a été confirmée par les cours en 2002<sup>866</sup> qui ont admis d'une part

---

<sup>864</sup> Pour reprendre DICEY :

« Le seul principe essentiel de la Constitution est l'obéissance par toutes les personnes à la volonté délibérément exprimée par la Chambre des Communes en première instance, et en dernier lieu par la volonté de la nation exprimée par le Parlement. Le code conventionnel de la moralité politique est simplement un corps de maximes destiné à sécuriser le respect de ce principe »

*Introduction to the law of the Constitution*, p.456

<sup>865</sup> On peut également relever que des principes constitutionnels sont contenus dans des codes et dans d'autres textes non-juridiques élaborés par les institutions publiques et adoptés pour guider le gouvernement à tous les niveaux. Exemples : les sept principes du Comité sur les standards dans la vie publique, les résolutions parlementaires sur la responsabilité ministérielle, la loi et la pratique du Parlement interdisant la corruption des parlementaires, la convention SEWEL, les restrictions sur le commentaire parlementaire sur les cas particuliers qui sont *sub justice*, le code de conduite des fonctionnaires.

<sup>866</sup> *THOBURN v. Sunderland City Council* [2002] 3 WLR 247, connu comme le cas *Metric Martyrs*. L'affaire concernait la compatibilité d'une directive passée sous l'Acte des communautés européennes de 1972 avec le droit communautaire qui oblige que les marchandises soient étiquetées en kilogrammes et considère les mesures

que des droits soient classifiés ce qui entraîne une hiérarchie des actes du parlement et d'autre part que les *Scotland Act* et *GWA 1998 et 2006* sont des actes constitutionnels. En conséquence, cette nouvelle hiérarchie donne de fait une dimension constitutionnelle à la loi et de la politique du parlement et donc du gouvernement. Ces développements jouent également sur la position du parlement dans la Constitution. Le parlement n'est plus au sommet mais au centre du système politique, limité à la fois par le haut et par le bas.

## 2. L'alternative, le choix politique

Pour le gouvernement travailliste, en introduisant les réformes constitutionnelles et notamment la dévolution, il s'agissait de remédier notamment au déficit démocratique en modernisant la Constitution. Mais comme le relève justement Michael FOLEY :

« En regardant avec attention l'histoire de la question à l'intérieur du parti travailliste, je dois dire que l'impression prépondérante est celle que la réforme constitutionnelle a été conçue comme une solution politique à un problème politique. Loin d'envisager l'ouverture de nouvelles dimensions de l'engagement politique, l'élan était de régler des problèmes et en particulier la question de la constitution ... La constitution britannique a muté en dehors de ses propres traditions. Elle a improvisé en dehors d'elle-même. Il n'est pas possible pour toute chose de retourner à la souveraineté parlementaire. Le problème est que les arrangements conventionnels ont été remplacés sans aucune conception discernable d'une constitution alternative<sup>867</sup>. »

Il y aurait donc selon l'auteur un problème d'ajustement entre l'ampleur de la réforme constitutionnelle et un conservatisme politique représenté par cette volonté de préserver, en tout cas en apparence la souveraineté du Parlement.

La Constitution britannique a bien été transformée politiquement. Pour FOLEY, il n'est pas possible de revenir en arrière. Pourtant le gouvernement travailliste a souhaité assurer, sinon rassurer de la protection de ce pilier de la Constitution. S'ensuit donc une sorte de double langage politique et juridique entre la volonté affichée, sinon proclamée et le résultat obtenu voire inattendu.

**370.** Le gouvernement travailliste a très clairement affirmé sa volonté de ne pas toucher à la souveraineté ultime du parlement britannique, un paradoxe souverain. Dans le livre blanc écossais, il déclare :

« Le parlement du Royaume-Uni est et restera souverain dans tous les domaines ; mais comme part de la résolution du gouvernement de moderniser la constitution britannique Westminster devra choisir d'exercer cette souveraineté en dévoluant des responsabilités législatives à un parlement écossais sans diminuer d'aucune façon ses propres pouvoirs.

---

impériales comme des indicateurs supplémentaires aux unités métriques. Une des questions soulevée était de savoir si le *European communities Act* de 1972 avait été annulé par un acte du parlement qui avait permis l'usage des mesures impériales.

<sup>867</sup> Michael FOLEY, *Isaac NEWTON meets Peter MANDELSON : British Politics on the turn*, Millenium Public Lecture, University of Wales, Aberystwyth, 30 mars 2000, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 517

Le gouvernement reconnaît qu'aucun parlement britannique ne lie ses successeurs<sup>868</sup>. Le gouvernement croie cependant que le soutien populaire pour le parlement écossais, une fois établi, rendra sur que son futur au sein du Royaume-Uni soit sécurisé<sup>869</sup>. »

Ainsi, la souveraineté est protégée dans le cadre de la dévolution. Toute tentative de classification du Royaume-Uni comme État fédéral est donc empêchée par cette seule assertion. Pourtant la portée semble être limitée.

Tout d'abord car, le parlement britannique à la suite de la mise en place de la dévolution n'est plus le même matériellement qu'avant la dévolution. Le transfert du pouvoir législatif et réglementaire dans des compétences nombreuses limite en effet matériellement et formellement le parlement de Westminster. Il ne peut plus décider seul et doit prendre en compte les nouvelles entités dévolues. Si le processus législatif à Westminster reste d'une manière générale inchangé, l'influence et le rayonnement du parlement s'est estompé. Westminster pour reprendre l'image de BOGDANOR<sup>870</sup> n'est plus, sous la Constitution britannique le soleil autour duquel chaque planète tourne.

Ensuite, la question à poser n'est pas : est-ce qu'un parlement peut lier ses successeurs mais plutôt qu'est-ce qu'un parlement suprême doit faire pour exprimer l'intention définitive que les parlements futurs ne devront pas être suprêmes ? et pour s'assurer que les cours donneront effet à cette intention ? La réponse pourrait être simple si elle n'avait pas été donnée de manière contradictoire. D'un côté en effet le gouvernement travailliste assure que l'avenir de la suprématie de Westminster est sauf et, de l'autre, il met en place une réforme, assurant que le soutien populaire sera suffisant pour garantir et obliger les futurs parlements à respecter le nouvel accord constitutionnel.

Enfin, il existe un conflit potentiel entre la souveraineté de Westminster et celle du peuple écossais, exprimée notamment dans la *Claim of Right*<sup>871</sup>. Selon David STEEL\* ancien *Presiding Officer* du parlement écossais :

« Je crois très fermement à la souveraineté du peuple écossais et je pense qu'elle a été reconnue dans le référendum. Le marché que nous avons est l'expression de cette souveraineté. Mais la structure constitutionnelle est une question de « pouvoir dévolu, pouvoir retenu ». La théorie est que l'ensemble de la chose pourrait être abandonnée par Westminster. Sera-il jamais en accord avec la volonté du peuple écossais ? La réponse est non. Donc je pense que cela n'arrivera jamais. Nous avons deux théories constitutionnelles s'opposant à côté l'une de l'autre et actuellement nous les faisons marcher<sup>872</sup>. »

---

<sup>868</sup> Elle transparait dans l'article 28(7) du *Scotland Act* 1998. Le *Northern Ireland Act* 1998 contient une disposition similaire à la section 5(6).

<sup>869</sup> Para 4.2, Livre blanc, *Scotland's Parliament*, juillet 1997

<sup>870</sup> « *Westminster, under the British Constitution, is the sun around which every planet revolves* », Vernon BOGDANOR, *Devolution in United-Kingdom*, 2000, Oxford University Press

<sup>871</sup> « Nous, rassemblés en tant que Convention constitutionnelle écossaise, reconnaissons solennellement le droit souverain du peuple écossais à déterminer la forme de Gouvernement qui correspond le mieux à ses besoins... », juillet 1988

<sup>872</sup> Sir David STEEL, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 77-8

**371.** Car plus que le transfert de certaines compétences à des entités territoriales, la dévolution a changé la perception de la souveraineté parlementaire dorénavant en concurrence avec des institutions nationales modifiant par la même occasion le régime représentatif britannique. Traditionnellement, le parlement est le lieu où les choses arrivent. Il est la voix du peuple de Grande-Bretagne et représente l'unité de la nation.

Or le parlement a été largement oublié, voire mis de côté par les réformes constitutionnelles travaillistes. Dans la vision du *New Labour* marqué par l'expérience de dix-huit ans dans l'opposition conservatrice, le parlement de Westminster sert à légitimer un système de gouvernement centralisé dans lequel le peuple joue un rôle passif. Il ne peut donc plus répondre aux demandes du peuple pour un gouvernement plus moderne, plus proche et plus efficace. Comme le déclare Tony BLAIR en février 1996, il s'agit de « redessiner les frontières entre ce qui est fait au nom du peuple et le peuple lui-même. Elles (*ces réformes*) créeront une nouvelle relation entre le gouvernement et le peuple basée sur la confiance, la liberté, le choix et la responsabilité ».

Il semble que le parlement de Westminster n'ait pas sa place dans cette nouvelle relation et ne puisse plus représenter les nations britanniques. En effet, avec la dévolution et l'introduction de la proportionnelle, la démocratie représentative opère dorénavant à plus d'un niveau et contribue à faire perdre le contrôle du territoire par les partis politiques britanniques. Le parlement de Westminster n'est plus le seul lieu où les choses arrivent.



## II. La fin de la stabilité de la constitution britannique ?

Pour Vernon BOGDANOR, la constitution britannique peut être définie d'une phrase : « ce que la Reine établit dans son parlement est loi<sup>873</sup> ». Or cette définition ne correspond plus aujourd'hui à la réalité constitutionnelle. En effet, si auparavant, la Grande-Bretagne a été l'exemple même d'une constitution unitaire avec un pouvoir politique concentré presque complètement centralisé, aujourd'hui le pouvoir politique est diffus et réparti entre différents centres de pouvoir : l'Europe, les assemblées dévolues. Pour reprendre BOGDANOR, si il était facile de savoir quel était ce parlement et donc le gouvernement, aujourd'hui il n'en existe plus un unique mais plusieurs à des degrés différents. Comment alors dans ce cas la constitution peut-elle continuer à être stable et à maintenir la cohésion nationale ?

**372.** Cette question paraît pourtant sans fondement pour les travaillistes qui assurent que la dévolution entend justement préserver et renforcer l'Union<sup>874</sup>. Mais comme le déclare le professeur O'LEARY :

« Je pense que le seul parti avec un intérêt clair pour le maintien de l'accord dans sa forme actuelle est le parti travailliste. Tout autre parti, incluant d'une manière large les libéraux démocrates, a un intérêt pour prendre avantage de ces changements pour les amener dans une direction différente<sup>875</sup>. »

En effet, comment les réformes constitutionnelles peuvent-elles rester stables si le parti travailliste n'est plus au pouvoir pour les maintenir ?

C'est pourquoi tout d'abord nous essaierons de voir comment le système constitutionnel est bouleversé par la transformation des structures constitutionnelles et politiques **(A)**. Nous verrons ensuite comment le parti travailliste entend apporter une nouvelle stabilité constitutionnelle **(B)**.

---

<sup>873</sup> BOGDANOR, *Power and the People*, 1997, p.11

<sup>874</sup> Livre blanc, Cm 3658

<sup>875</sup> cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 513





## A/ L'instabilité de la dévolution

La remise en cause de la stabilité de la Constitution britannique tient en grande partie à l'instabilité de la dévolution et à son caractère « transitoire ». L'accord, encadré dans les statuts de dévolution, n'est pas pour autant définitif ni garanti. En effet, si la réforme est dorénavant politiquement acceptée et un retour en arrière improbable, les conséquences constitutionnelles restent encore inattendues.

**373.** En effet, il faut d'une part comme l'exprime, Michael JACOBS de la *Fabian Society*, faire la différence entre ce qui est durable politiquement, et ce qui est durable constitutionnellement. S'il pense, quant à lui que l'accord politique devrait être durable, mais qu'à l'inverse constitutionnellement ce n'est pas le cas<sup>876</sup>, rien ne permet en tout cas d'assurer le maintien du fonctionnement actuel si ce n'est par le maintien des travaillistes au pouvoir, et ce à la fois dans les institutions dévolues mais également au niveau du centre. Ainsi si la stabilité est pour l'instant maintenue, l'avenir reste encore incertain et non sécurisé.

**374.** D'autre part, la dévolution agit sur deux éléments traditionnels assurant la stabilité et l'équilibre de la constitution britannique. Premièrement, la dévolution en introduisant la proportionnelle a induit des changements dans le régime représentatif britannique qui pourrait à terme menacer l'unité politique nationale assuré par le bipartisme traditionnel. Deuxièmement, la dévolution crée de fait des différences de traitement sur les différentes parties du territoire britannique menaçant l'unité nationale représentée par le modèle de Westminster et son gouvernement unique.

Il nous semble alors que l'argument de défense de la dévolution qui consiste à la voir comme une réforme en mouvement disposant d'une grande possibilité d'adaptation, pourrait bien se retourner contre le système tout entier.

### **1. La disparition de l'unité électorale nationale**

Dans le système politique traditionnel britannique, le peuple ou plutôt l'électorat n'a pas le droit de gouverner. En pure application d'un système représentatif il n'a que le droit de choi-

---

<sup>876</sup> Ainsi Michael JACOBS :

« pense en pratique, politiquement est durable en cela que la demande pour la réforme constitutionnelle envers le public a été toujours assez minimale, à l'exception de la dévolution pour l'Ecosse ... Constitutionnellement je ne pense pas que cela le soit. Clairement nous avons un cas de business pas terminé. L'accord des lords est largement insatisfaisant. La question anglaise est largement insatisfaisante. Il y a une tension claire entre le désir de BLAIR pour plus de maires élus et le désir de PRESCOTT pour le gouvernement régional... L'autre morceau de ce business non terminé est que les pouvoirs au pays de Galles sont insuffisants. Le manque d'un pouvoir d'imposition indépendant au pays de Galles et en Irlande du Nord est très ancien. Je pense qu'il y a un problème constitutionnel fondamental avec les institutions élues qui ne peuvent pas lever leur propre impôt. Ce n'est pas correctement discuté, même en Ecosse, parce que le parti travailliste a refusé d'utiliser le pouvoir de lever l'impôt, donc il n'y a eu pas beaucoup de discussion »

Cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 518.

sir ses gouvernants. De plus, en conséquence du système majoritaire uninominal à un tour<sup>877</sup> choisi pour les élections générales, la scène politique britannique est traditionnellement répartie entre deux partis nationaux. Le système du *First Past The Post* (FPTP) est une force d'unification de l'Etat britannique.

**375.** D'une part, le choix du peuple est simplifié et le lien direct entre l'acte de vote et la formation du gouvernement. Le peuple britannique accepte que le parti qui gagne la majorité des voix dispose de la pleine autorité pour gouverner, en disposant de la majorité des sièges à la Chambre des Communes. Les deux partis peuvent s'appuyer sur une base sociologique solide et donc à un vote en relation avec l'appartenance à une classe sociale. Même si aujourd'hui on constate un « désalignement », comme l'expliquent SÄRLVIK et CREWE : « aucune des catégories socio-économiques ne fournit désormais le même degré de soutien solide et régulier à l'un des deux grands partis, comme cela avait été le cas dans l'immédiat d'après guerre<sup>878</sup> ». Traditionnellement, la classe ouvrière votait pour le parti travailliste et la classe moyenne pour le parti conservateur.

**376.** D'autre part, la Constitution a profité de cet équilibre bipartite pour s'assurer une stabilité politique. Tout d'abord car si l'alternance entre les deux grands partis existe, les périodes de continuité gouvernementales sont longues et du fait du mode de scrutin l'opposition est largement impuissante. Ensuite, le système est resté équilibré entre les deux formations politiques, qui se sont partagés le pouvoir de façon à peu près égale. Malgré la perte d'influence des deux grands partis à partir des années 70, ils ont continué à se partager les sièges, favorisés par le système électoral. La vie politique est donc « cadencée » entre le parti travailliste et le parti conservateur, écartant ainsi de manière brutale, les petits partis peu notabilisés et / ou sans zone de force territoriale particulière. Concrètement, le FPTP est porteur d'inégalités en matière de représentation au Parlement et défavorise notamment les libéraux (vieux parti whig) malgré une stabilisation de son score électoral (15 / 20 % des voix depuis 1992) et les partis nationalistes.

**377.** Or, avec la dévolution, l'équilibre bipartite a disparu. Au contraire, le système hybride introduisant la proportionnelle aux élections du parlement écossais et de l'Assemblée nationale galloise a institutionnalisé le multipartisme et l'émergence d'un nouveau pôle de « gauche ». En effet, si au niveau des élections nationales, les deux grands partis se partagent la majorité des sièges, ne laissant qu'une place résiduelle aux autres partis libéral ou nationalistes, ils ne peuvent pas bénéficier de cette position hégémonique dans les institutions dévolues.

---

<sup>877</sup> A noter que le mode de scrutin britannique, s'il a toujours été de type majoritaire et à un tour, n'est uninominal que depuis 1950. Auparavant, dans certaines circonscriptions électorales, il pouvait en effet y avoir deux voire trois sièges à pourvoir.

<sup>878</sup> SÄRLVIK, B & CREWE, I., *Decade of Dealignment*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, p. 322, cité par Gilles LEYDIER, *Partis et élections au Royaume-Uni depuis 1945*, p.53

On l'a vu précédemment, les élections au parlement écossais et à l'Assemblée nationale en 1999 et en 2003 ont déjà vu apparaître une représentation de petits partis inexistants sur la scène nationale, tout comme la percée de partis plus ancrés. Ce mode de scrutin, condition sine qua non de l'adhésion des libéraux démocrates avec le parti travailliste avant l'élection générale de 1997, est un choix avant tout tactique. Le parti travailliste en effet bénéficiant de la majorité dans les territoires écossais et gallois n'a pas estimé prendre un trop grand risque en introduisant la proportionnelle et au contraire du même coup a écarté les conservateurs. Ainsi, pour O'LEARY :

« Le degré de proportionnalité introduit en Ecosse et au pays de Galles était selon moi finalement orienté pour maximiser les chances que le parti travailliste gouverne comme parti de gouvernement unique ou minoritaire. Ils ne s'attendaient pas à être obligés si vite de gouverner en coalition avec les libéraux démocrates en Ecosse, et vraisemblablement il n'avaient pas anticipé ce qui est arrivé au pays de Galles ... le peuple tend à interpréter ce gouvernement comme plein de spécialistes en communication machiavéliques très très habiles, très intelligents. Je pense qu'ils ont obtenu une reconnaissance de mérite pour beaucoup d'accidents et ils ont fait beaucoup plus de gaffes qu'ils ne l'ont souvent reconnu<sup>879</sup>. »

**378.** Mais l'électorat n'a pas donné complètement raison aux travaillistes. Les écossais et les gallois, s'ils n'ont pas amené au pouvoir les nationalistes, ont « joué » de ces élections en dispersant leurs voix au profit de partis jusque là inexistants et en permettant au parti libéral démocrate, grand perdant sur la scène britannique d'avoir accès au gouvernement. Au pays de Galles, traditionnellement pays d'un seul parti (les travaillistes), connaît comme l'Ecosse un gouvernement bipartite depuis la démission de Alun MICHAEL. En conclusion, dans les territoires dévolus, la norme politique connue comme « *The winner takes all* » n'existe plus, au contraire le gagnant doit apprendre désormais à composer avec les perdants. C'est donc la fin de l'uniformité politique, le pouvoir est désormais partagé et fractionné ce qui laisse entrevoir la possibilité d'une rupture entre le centre et les périphéries.

## **2. La disparition de l'uniformité politique nationale**

L'Etat centralisé a été une caractéristique de l'organisation territoriale du Royaume-Uni, commune aux deux partis traditionnels : le parti travailliste et le parti conservateur. Il a permis de mettre en place des politiques communes sur l'ensemble du territoire où pour reprendre l'expression de Guy PETERS : « *one size fits all*<sup>880</sup> ». Or cette ancienne règle d'uniformité politique a laissé la place avec la dévolution à la diversité. En effet, l'existence, désormais de plusieurs centres de pouvoir et donc l'émergence de politiques différentes soulève le problème de l'égalité entre les citoyens.

---

<sup>879</sup> cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 512

<sup>880</sup> Guy PETERS, *Policy Reform : is uniformity the answer ?* in *The Political Quarterly*, vol. 74, numéro 4, octobre - décembre 2003, Ed. Blackwell, p.421

**379.** L'Ecosse et le pays de Galles possèdent au travers de leurs institutions une influence politique directe sur leurs territoires respectifs, permettant donc des différences dans les politiques. Ces variations et donc ces inégalités sont renforcées par le caractère asymétrique de la dévolution. En effet, la dévolution est différente d'une part selon les territoires mais également dans le degré d'avancement. Les arrangements sont différents, les fonctions exercées sont différentes ce qui entraîne et signifie une variation politique et une différenciation de traitement de territoire en territoire et selon la question invoquée. Il n'existe plus d'uniformité dans la manière dont le citoyen est « traité » sur le territoire. La dévolution introduit de fait une inégalité de droits entre les citoyens britanniques entraînant de fait une discrimination dans cette différenciation de traitement.

**380.** Qui dit traitement différencié dit donc différences potentielles dans les lois auxquelles sont soumis les peuples écossais, gallois, irlandais et anglais et donc un risque de tension entre les territoires. Cette hétérogénéité est clairement revendiquée, par exemple par le *Consultative Steering Group* qui voit dans le nouveau parlement écossais une institution devant être façonnée à « la culture unique et aux traditions de l'Ecosse et de son peuple<sup>881</sup> ». Il apparaît donc clair que la dévolution doit permettre à chacune des nations de développer des agendas politiques différents reflétant les spécificités de leurs habitants et correspondant à priori à leurs attentes. C'est par exemple le cas typique des soins gratuits aux personnes âgées pris uniquement en Ecosse et refusé par Westminster au pays de Galles.

Ainsi les gouvernements écossais et gallois ne peuvent remplir leur rôle, rappelons-le que dans des domaines de compétences encadrés et différents dans leur latitude d'application. L'asymétrie de la dévolution renforce le risque potentiel de tension entre les territoires. Comme l'a d'ailleurs souligné Bernard JENKINS\* membre de l'opposition en prenant l'exemple de l'Espagne, lors de la seconde lecture du projet gallois : « la leçon de l'Espagne est claire, un programme évolutif de dévolution génère un processus de compétition interrégionale, menant précisément à l'instabilité dont nous avons tous peur<sup>882</sup> ».

**381.** Cependant, pour le moment, l'instabilité est faible car les différences sont plus dans le processus que sur le fond. Les différences tiennent en grande partie en effet aux nouveaux types d'instruments d'implantation. Les acteurs politiques ne sont plus seuls à décider. Sont désormais associés au processus politique des acteurs non gouvernementaux, les partenaires sociaux, la société civile qui modifient bien évidemment la prise en compte des intérêts politique. On peut même aller plus loin en voyant les territoires dévolus comme des laboratoires d'expérimentation, une certaine différence étant alors tolérée à la fois dans l'implantation lo-

---

<sup>881</sup> Scottish Parliament Information Office Research Paper 99/2, *Principles underpinning the Parliament*, 20 Mai 1999

<sup>882</sup> HC Deb. Vol. 302 cc883-4, 9 Décembre 1997

cale des programmes du gouvernement central. Bruno DENTE<sup>883</sup> dans cette logique identifie trois types de processus de décision politique au sein des institutions dévolues et dans les relations avec le pouvoir politique central.

Premièrement, à la fois le problème et la solution sont connus. Dans ce cas, les administrations travaillent en parallèle, s'autorisant des adaptations « culturelles » dans la mise en place de la politique.

Deuxièmement le problème est connu mais pas la solution. Dans ce cas, les administrations coopèrent entre elles pour trouver une solution satisfaisante.

Troisièmement, enfin, ni le problème, ni la solution ne sont connus. Dans ce cas, chaque administration expérimente ce qui entraîne en conséquence une compétition voire une rivalité entre les administrations. Il nous semble en reprenant la classification de DENTE, que le vrai risque peut exister dans le troisième cas, pouvant entraîner une vraie divergence politique.

Mais le vrai test finalement n'aura lieu que lorsqu'on aura des administrations de bords politiques différents. En effet, pendant les dix premières années, les trois administrations, à quelques différences culturelles près, ont reposé sur le même socle politique commun et donc poursuivi a priori les mêmes buts politiques. La situation a été stable et les différences minimales, et même avantageuses pour les peuples écossais et gallois. Mais cette stabilité pourrait être sérieusement mise en cause avec des acteurs de bords politiques différents qui n'envisagent pas la dévolution de la même façon et ne pourraient pas a priori tolérer des ordres venus de plus haut ne correspondant pas à leur programme politique. Les tensions politiques risquent alors de s'exacerber entre les territoires et de menacer l'Union politique britannique.

**382.** Ce risque est principalement soulevé par les nationalistes, qui voient dans la dévolution le début du changement constitutionnel vers l'indépendance. Ainsi, comme le souligne Margaret EWING :

« Le projet de loi écossais n'est pas notre but, mais il signale le début d'un nouveau match, avec le peuple d'Ecosse maintenant les joueurs clés. Nous sommes bien et sincèrement sur notre route vers une meilleure autodétermination pour notre nation, avec ce projet de loi juste une étape dans le processus d'indépendance<sup>884</sup>. »

En conclusion, le système a été sauvé dans les premières années par un consensus politique. Mais avec l'arrivée au pouvoir des nationalistes à l'élection du 3 mai 2007, le parlement écossais pourrait devenir un instrument d'émancipation du peuple écossais de la politique britannique. La dévolution connaît son premier véritable défi et son premier test quant à la stabilité

---

<sup>883</sup> Bruno DENTE, *Federalismo e politiche pubbliche*, in Alberto Martinelli ed., *Quale federalismo per l'Italia ? Terzo rapporto sulle priorità nazionali*, Milan, Fondazione Rosselli / Mondadori, 1997, cité par Michael KEATING, « Social Inclusion, Devolution and Policy Divergence ». *The Political Quarterly*, vol. 74, numéro 4, octobre - décembre 2003, Ed. Blackwell, p.429

<sup>884</sup> *SNP reaction to Scotland Bill*, SNP parliamentary Group PN, 18 Décembre 1997, p.1

des institutions.

## **B/ A la recherche d'une nouvelle stabilité**

L'objectif des travaillistes n'est pas « seulement » de moderniser la Grande-Bretagne mais de créer une « *New Britannia* ». Comme l'a déclaré Tony BLAIR en 1996 :

« Je ne regarde pas le changement dans la façon dont nous sommes gouvernés comme une réflexion après coup, un fragment détaillé de notre programme... Je le vois comme une part essentielle de la nouvelle Grande-Bretagne, de nous devenant un jeune pays à nouveau confiant<sup>885</sup>. »

**383.** Pour autant, la dévolution a été présentée par le parti travailliste avec un minimalisme rassurant. En effet, les travaillistes ont donné le sentiment d'une certaine continuité et préservation du modèle cher à DICEY. Si le succès de BLAIR a été de faire rentrer dans les esprits le nouvel accord constitutionnel par une simple modernisation des institutions, la stabilité constitutionnelle n'est pas pour autant acquise et assurée pour l'avenir. Pour les travaillistes, ces changements constitutionnels doivent être jugés sur la durée. Comme le déclare Tony BLAIR :

« Vous ne devez pas juger ces changements en jours ou en mois, ou même dans un court espace d'années. Vous devez les juger dans la large étendue de l'histoire. Il y a un mouvement historique loin du gouvernement centralisé. Comme les maturités d'une démocratie, le désir de l'électorat est que les décisions soient prises le plus proche d'eux. Donc est le désir pour la diversité. Quand des personnes pointent des différences dans la politique dévolue et me demande « n'est-ce pas un problème ? », ma réponse est que c'est la dévolution. Pas un accident, mais l'intention. D'autres personnes disent qu'elle représente la fin de la Grande-Bretagne. La vérité est assez l'opposé. Notre identité comme britannique est une question de nos valeurs et de nos intérêts. Il ne s'agit pas de fossiliser nos institutions et de refuser de les changer. En effet, ce serait un échec de moderniser ce qui entraînerait la fin de la Grande-Bretagne. C'est pourquoi nous avons remis notre constitution à jour. Pour rendre sûr que cela donne effet à nos valeurs continues dans des circonstances changeant rapidement<sup>886</sup>. »

Ainsi, il s'agirait à la fois de moderniser et donc de changer mais également de s'appuyer sur une certaine continuité en préservant le « cœur » de la constitution, autrement dit renforcer l'Union par un nouveau partenariat.

### **1. « La dévolution a renforcé l'union ».**

Il est important de noter la réaffirmation de l'unité nationale ou plutôt l'affirmation dans le discours travailliste alors que traditionnellement cette question n'a jamais été évoquée. Le livre blanc déclare :

« Le Gouvernement veut un Royaume-Uni où chacun se sente part, peut contribuer à, et dans lequel le futur aura pour tous un enjeu. L'Union sera renforcée en reconnaissant les revendications de l'Ecosse, du pays de Galles et des régions avec des fortes identités de

---

<sup>885</sup> cité par BOGDANOR, *Power & the People*, p.14

<sup>886</sup> Tony BLAIR, à la presse écossaise lors d'une visite au parlement d'Edimbourg en mars 2000, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 73



leur propre. Les propositions de dévolution du gouvernement, en rencontrant ces aspirations, ne protégera pas seulement l'Union mais la renforcera<sup>887</sup>. »

**384.** L'article 35 du Scotland Act établit que « l'Union avec l'Ecosse par l'Acte de 1706 et l'Union avec l'Angleterre par l'Acte de 1707 ont effet sujet à cet acte ». Cet article est un moyen de rappeler que le projet de dévolution ne va pas à l'encontre de la constitution et s'insère dans la continuité et la tradition. Le livre blanc va réaffirmer l'architecture traditionnelle de l'Union :

« L'Ecosse restera bien sûr une partie intégrale du Royaume-Uni. La Reine continuera à être chef de l'Etat du Royaume-Uni. Le parlement du Royaume-Uni est et restera souverain dans tous les domaines ; mais comme part de la résolution du gouvernement de moderniser la constitution britannique Westminster devra choisir d'exercer cette souveraineté en dévoluant des responsabilités législatives à un parlement écossais sans diminuer d'aucune façon ses propres pouvoirs. Le gouvernement reconnaît qu'aucun parlement britannique ne lie ses successeurs<sup>888</sup>. Le gouvernement croit cependant que le soutien populaire pour le parlement écossais, une fois établi, rendra sur que son futur au sein du Royaume-Uni soit sécurisé<sup>889</sup>. »

Mais il est aussi question dans le livre blanc de créer une unité économique bénéficiant à tous :

« Il y a beaucoup de domaines qui peuvent être plus efficacement et bénéfiquement menés sur une base britannique. En préservant l'intégrité du Royaume-Uni, l'Union sécurise pour son peuple la participation à une unité économique qui bénéficie aux entreprises et augmente la prospérité pour tous. L'Ecosse bénéficie également de politiques fortes en matière de défense et d'affaires extérieures et un sens d'appartenance au Royaume-Uni<sup>890</sup>. »

## **2. « sur la base d'un partenariat plus juste<sup>891</sup> »**

Comme le souligne le professeur BOGDANOR « la constitution britannique, comme c'est le cas actuellement, ne connaît rien du peuple. Si le parlement est souverain, alors le peuple ne peut pas l'être<sup>892</sup> ». En effet, la ligne de l'autorité entre le peuple et le gouvernement en Grande-Bretagne s'élève uniquement verticalement et directement. Le gouvernement concentre le pouvoir politique et donc l'autorité et la responsabilité. Autrement dit, le peuple élit des représentants une fois tous les quatre / cinq ans qui exercent le pouvoir seuls.

**385.** Pourtant, si Tony BLAIR par sa réforme constitutionnelle se défend de porter atteinte à la souveraineté du parlement, il a également parlé à la conférence travailliste de 1993 : « de révolution dans la responsabilité démocratique et le contrôle, de redistribuer le pouvoir du gouvernement au peuple - pas l'Etat gouvernant le peuple, mais permettant au peuple de se

---

<sup>887</sup> Para 3.1, Livre blanc, Cm 3658

<sup>888</sup> Elle transparaît dans l'article 28(7) du *Scotland Act* 1998. Le *Northern Ireland Act* 1998 contient une disposition similaire à l'article 5(6).

<sup>889</sup> Para 4.2, Livre blanc, *Scotland's Parliament*, Cm 3658. Juillet 1997

<sup>890</sup> Para 3.2, Livre blanc, *Scotland's Parliament*. Cm 3658

<sup>891</sup> Manifeste du Labour Party, *Ambitions for Britain*, London, 2001, p.35

<sup>892</sup> BOGDANOR, *Power and the People*, p. 15

gouverner lui-même<sup>893</sup> », faisant ainsi référence à une participation du peuple dans le processus de décision politique. Dans son manifeste électoral pour les élections générales de 1997, le parti travailliste promet que le futur gouvernement travailliste travaillera « comme partenaire avec le peuple ». On passerait alors, d'après les travaillistes, d'un système politique où le peuple consent à celui où le peuple participe, de « simples sujets » à des citoyens actifs.

**386.** Mais un premier constat d'échec s'impose face aux grandes espérances des travaillistes. La preuve la plus directe en est la participation faible aux élections et le désaveu fait aux travaillistes encore dernièrement aux élections européennes de juin 2004. Anthony KING l'analyse comme le « paradoxe de la participation<sup>894</sup> » c'est à dire que plus on invite le peuple à participer moins il le fait. Le groupe de pression Charter88 avance une autre explication, qui constitue l'essentiel de leur argumentation pour une constitution écrite. Il déclare : « sous l'ancienne constitution, nous étions des sujets. Sous celle du *New Labour*, nous sommes des consommateurs. Il est temps que nous devenions des citoyens<sup>895</sup> ».

Ainsi c'est la connaissance claire des droits et de l'autorité et de son accessibilité à tous, qui permettrait, l'existence de « vrais » citoyens actifs.

---

<sup>893</sup> « Why modernisation matters », Octobre 1993

<sup>894</sup> Anthony KING, *Does the United Kingdom still have a Constitution ?*, p. 93

<sup>895</sup> Charter88, *Unlocking Democracy*



## Paragraphe 2 : La limitation de la Constitution

La dévolution est, avec le *Human rights Act*<sup>896</sup>, le plus grand changement constitutionnel du programme de BLAIR car ils modifient l'équilibre entre le judiciaire, l'exécutif et le législatif. Le parlement, et a fortiori le gouvernement, est limité dans sa capacité législative suprême par le respect dorénavant de normes supérieures et inférieures. Si cette limitation de la souveraineté du parlement britannique pose problème quant à la remise en cause d'une des fondations de la Constitution britannique, c'est en revanche une manière de protéger la démocratie et d'éviter la « *dictature de l'élu* ». Comme le conservateur Edmund BURKE\* le prophétisait il y a plus de 200 ans :

« Ce dont je suis certain, c'est que dans une démocratie, la majorité des citoyens sont capables d'exercer la plus cruelle des oppressions sur la minorité, lorsque de fortes divisions prévalent dans ce genre de politique, comme ils doivent souvent ; et que cette oppression de la minorité s'étendra au plus grand nombre, et sera amenée avec la plus grande furie, qui peut être presque appréhendée par la domination d'un spectre unique<sup>897</sup>. »

Ainsi, comme l'a résumé Lord IRVINE en septembre 1999 : « dans la constitution britannique, l'influence de l'exécutif sur la législature est forte, et le judiciaire est commensurément faible, mais le judiciaire doit encore s'assurer que le gouvernement ne va pas au delà des pouvoirs conférés par le parlement et reste sujet à la loi<sup>898</sup>. »

Il s'agit donc de modérer et de contrôler le gouvernement et donc de passer d'une Constitution politique à une Constitution juridique, autrement dit d'introduire le judiciaire comme régulateur de la Constitution politique, et donc de garantir l'Etat de droit<sup>899</sup>. D'après la définition de Lord STEYN\* :

« Le principe de constitutionnalisme n'est ni une règle ni un principe de droit. C'est une théorie politique comme le type d'arrangements institutionnels qui sont nécessaires en vue de soutenir l'idéal démocratique. Cela permet à l'exercice du pouvoir du gouvernement d'être contrôlé dans le but qu'il ne devra pas être destructif des valeurs qu'il entend promouvoir<sup>900</sup>. »

**387.** Cependant le contrôle est exercé par les cours et le juge devient un autre centre de pouvoir, une présence vivante dans la constitution chargée de mettre en adéquation la volonté du Parlement avec les principes de droit.

---

<sup>896</sup> Anthony LESTER\*, libéral démocrate, membre à vie de la chambre des lords l'a notamment décrite comme « *la mesure constitutionnelle la plus significative depuis la Bill of rights 1688-89* », *Counsel*, Décembre 1999, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 348

<sup>897</sup> BURKE, *Reflections*, Works, vol. V, p. 231, cité par Ferdinand MOUNT, *The British Constitution Now*, p. 215

<sup>898</sup> Lord Chancellor Derry IRVINE, lecture à la faculté de droit de l'Université de Beijing (Chine), Septembre 1999, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 331-2

<sup>899</sup> Le constitutionnalisme moderne recherche les garanties de l'Etat de droit :

- dans la rédaction précise des textes
- dans l'affirmation des droits de l'homme
- dans la suprématie de la constitution (en particulier le contrôle de constitutionnalité).

<sup>900</sup> Lord STEYN, *The weakest and lest dangerous department of Government*, 1997, Public Law 84-95, p. 87, cité par Dawn OLIVER, *Constitutional Reform in the UK*, p. 22

Mais la vraie question est celle de l'équilibre qui prend en compte l'augmentation du rôle de la loi et des cours et la régulation juridique de l'activité politique qui provient de la participation à l'Union Européenne et de la dévolution et de l'autre les problèmes qui arriveront inévitablement si les cours cherchent à limiter la liberté d'action de ceux qui sont élus.

Pour tâcher d'y répondre, nous verrons tout d'abord l'influence du constitutionnalisme européen et notamment au travers du *Human Rights Act* 1998 qui, selon Lord IRVINE, est « un potentiel pour une controverse entre le judiciaire et le gouvernement<sup>901</sup> » **(I)**. Nous verrons ensuite si cette limitation de la Constitution ne trouverait pas son étape finale dans sa rédaction, une manière finalement de protéger « pour toujours », le nouvel ordre établi **(II)**.

---

<sup>901</sup> Lord Chancellor Derry IRVINE, lecture à la faculté de droit de l'Université de Beijing (Chine), Septembre 1999, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 331-2

## I. L'influence du constitutionnalisme européen

Jean MONNET a écrit prophétiquement à Robert SCHUMAN en 1950 : « les anglais ne trouveront pas seuls la ligne de leur destin. Le changement leur viendra de l'extérieur<sup>902</sup> ». Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1973, la Grande Bretagne fait partie de l'Europe et a accepté que :

« Tous les droits, pouvoirs, responsabilités, obligations, restrictions de temps en temps créés ou s'élevant par ou sous les traités, et de tels recours et procédures de temps en temps fournis par ou sous les traités, en accordance avec les traités sont sans plus loin accord d'être donné un effet juridique ou utilisés au Royaume-Uni devront être reconnus et disponibles dans la loi, et être en vigueur, autorisé et suivi en conséquence<sup>903</sup>. »

**388.** Cependant, sur un plan constitutionnel, le Royaume-Uni entretient un rapport ambigu avec l'Europe entre cette intégration à un ensemble commun et une résistance à l'abandon d'une partie de sa souveraineté<sup>904</sup>. Ainsi, le livre blanc de juillet 1971 « *The United Kingdom and the European Communities* » assure qu'il n'est : « pas question d'érosion de la souveraineté nationale ; ce qui est proposé est un partage et un élargissement des souverainetés de l'individu national dans l'intérêt général<sup>905</sup> ».

Il va même plus loin en promettant que : « la *common law* restera la base de notre système, et nos cours continueront à opérer comme elles le font à présent. Dans certains cas cependant elle auront besoin de se référer à des points du droit communautaire de la Cour de Justice européenne<sup>906</sup>. »

**389.** Si le livre blanc s'est voulu rassurant c'est en partie pour répondre à l'anxiété des britanniques. Car ses promesses s'avèrent aujourd'hui fausses, sinon peu réalisables compte tenu du développement et de l'influence du droit communautaire. En effet, si « la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international<sup>907</sup> », le droit communautaire ne peut pas être traité comme un système juridique séparé et isolé du système britannique. Au fur et à mesure des traités élargissant les domaines de compétences de la communauté, le droit britannique est influencé par la législation communautaire, spécialement dans des domaines comme l'agriculture, le commerce, l'industrie, l'emploi, l'immigration et l'environnement. De fait, si les propos de 1971 tenaient à être rassurants, il est indéniable que la souveraineté du Parlement est limitée. Sans aller jusqu'à voir comme Enoch POWELL\*, s'opposant à l'intégration à

---

<sup>902</sup> Il avait fait cette remarque suite à l'échec des négociations avec le Gouvernement ATLEE pour la création de la Communauté du Charbon et de l'Acier. Jean MONNET, Mémoires, 1976, p.445, cité par Lord Lester OF HERNE HILL, *The Changing Constitution*, p.53

<sup>903</sup> Article 2(1), *European Communities Act 1972*

<sup>904</sup> Pour preuve, lors des débats parlementaires pendant le passage de l'*European Communities Act* de 1972, les ministres du gouvernement ont admis que rien n'empêchait le parlement britannique de rappeler l'acte. Si cette solution est peu vraisemblable, en un sens elle permet en théorie de préserver la souveraineté ultime de Westminster, HC, Deb, 5 Juillet 1972, cols. 556-644.

<sup>905</sup> Livre blanc, « *The United Kingdom and the European Communities* », Cmnd 4715, juillet 1971, para.29

<sup>906</sup> Livre blanc, « *The United Kingdom and the European Communities* », Cmnd 4715, juillet 1971, para.31

<sup>907</sup> CJCE, Arrêt 26/62, *Van Gend en Loos v. Nederlandse Tarief Commissie*, 1963, CMLR105, 129

la Communauté européenne, les deux parlements à Westminster et à Strasbourg « entrés dans un duel dans lequel seulement un des deux peut survivre<sup>908</sup> », l'Europe a modifié irrémédiablement le système britannique et les parlementaires ne peuvent plus croire naïvement aujourd'hui que « la suprématie ultime du parlement ne sera pas affectée et elle ne sera pas affectée parce qu'elle ne peut pas être affectée<sup>909</sup> ».

C'est pourquoi, nous verrons dans un premier temps l'intégration progressive du droit communautaire dans l'ordre britannique **(A)** avant d'examiner plus particulièrement dans un deuxième temps la constitutionnalisation forcée résultant du *Human Rights Act* **(B)**.

---

<sup>908</sup> Il rajoute : « Il s'en suit que tous les dispositifs pour lier l'élément britannique de l'Assemblée européenne au Parlement, encore plus pour les subordonner au Parlement, sont contraires aux implications essentielles des élections directes et détruirait si essayé ». Contribution écrite de Enoch POWELL, parlementaire, au *Select Committee* des Communautés européennes, *Relations between the United Kingdom Parliament and the European Parliament after direct elections*, vol. 2, HL 256, 1977-8, p. 186, cité par Vernon BOGDANOR, *The Changing Constitution*, p.6

<sup>909</sup> HC Deb, 5 Juillet 1972, col. 627.

## A/ L'application directe du droit communautaire

Avec l'*European Communities Act* de 1972<sup>910</sup>, le Royaume-Uni a accepté que le droit communautaire s'applique directement dans son droit national. Selon les termes du traité européen, ses membres sont dans l'obligation de subordonner leur souveraineté et celle de leur parlement aux institutions de la Communauté et de donner effet direct et primauté à la loi européenne. Comme l'a interprété la Cour de Justice des Communautés Européennes en 1963 :

« La Communauté constitue un nouveau ordre juridique de droit international, pour le bénéfice des Etats qui ont limité leurs droit souverains, y compris à l'intérieur des champs limités, et les sujets de ceux compris pas seulement dans les Etats membres mais également leurs nationaux<sup>911</sup>. »

Autrement dit le droit communautaire est directement applicable dans les cours des Etats membres et il prévaut donc sur toutes les lois, y compris les lois constitutionnelles des Etats membres. La Cour de Justice a confirmé cette position en 1978<sup>912</sup>, après l'entrée du Royaume-Uni dans l'Union Européenne en déclarant que chaque cour nationale doit appliquer le droit communautaire dans son intégralité et protéger les droits conférés par lui sur les individus, et doivent en conséquence accorder toute disposition du droit national qui peut entrer en conflit avec celui-ci.

**390.** Le Parlement de Westminster n'a donc aucun rôle constitutionnel formel dans ce processus. Il ne peut pas amender la législation communautaire et n'est pas associé pour l'approuver, bien que cependant il puisse être requis pour incorporer la législation communautaire dans le droit domestique, ou faire des dispositions supplémentaires pour l'application de la législation communautaire. Ainsi, le parlement a seulement un rôle législatif secondaire dans la communauté européenne. Dans le système politique européen, les fonctions législatives sont attribuées par le Traité de Rome aux exécutifs nationaux, agissant collectivement. Les gouvernements des Etats membres, dans le Conseil des Ministres, assument la fonction des législateurs de la Communauté.

### **1. La question de la souveraineté parlementaire**

Il apparaît évident que l'existence de la Communauté comme ordre juridique apparaît incompatible avec la doctrine traditionnelle de la souveraineté du Parlement exprimée par DICEY, « aucune personne, aucune institution n'est reconnue par la loi d'Angleterre comme ayant le droit de passer outre ou de mettre de côté la législation du Parlement<sup>913</sup> ».

---

<sup>910</sup> Amendé par les *European Communities (Amendment) Acts* **1986** (Acte Unique Européen), **1993** (Traité de Maastricht), **1998** (Traité d'Amsterdam), **2001** (Traité de Nice).

<sup>911</sup> CJCE, Arrêt 26/62, *Van Gend en Loos v. Nederlandse Tarief Commissie*, 1963, CMLR105, 129

<sup>912</sup> CJCE, Arrêt *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal*, 1978, 6260

<sup>913</sup> DICEY, *Introduction to the Law of the Constitution*, p. 40



Comment concilier en effet ce principe du droit constitutionnel britannique avec la suprématie du droit communautaire clairement affirmée dans les Traités ? En intégrant la Communauté européenne, le Royaume-Uni a admis que les institutions communautaires ont le droit de faire des lois et des règlements qui peuvent avoir pour effet d'annuler la loi du Parlement britannique. Néanmoins, la question s'est posée par rapport à la possibilité pour le parlement britannique de voter une loi en contradiction avec le droit communautaire. Elle a été exprimée par le Lord Chancelier en 1967 :

« Il n'y a en théorie aucun moyen constitutionnel disponible à nous pour rendre certain qu'un parlement dans le futur ne promulguera une loi en conflit avec le droit communautaire. Ce serait, cependant, peu rentable de spéculer sur la possibilité académique d'un parlement dans le futur promulguant une loi expressément désignée pour avoir cet effet. Un risque d'une contradiction involontaire entre la législation britannique et le droit communautaire ne peut pas être exclu<sup>914</sup>. »

**391.** Si la cour de justice des Communautés européennes a clairement affirmé que le droit communautaire prévalait<sup>915</sup>, les cours britanniques ont été plus hésitantes à reconnaître sa supériorité et donc à limiter la volonté du parlement. Selon l'article 2 (4) du *European Communities Act 1972* : « tout acte passé ou étant passé (c'est à dire par le parlement de Westminster), autre que celui contenu dans cet acte, devra être interprété et aura effet sous réserve des dispositions (renonçant, forgoing) de cette section ». Cela signifie que : « les dispositions directement applicables devront l'emporter sur les actes futurs du Parlement aussi loin qu'ils sont en contradiction avec elles<sup>916</sup> ».

Pour le juge Lord DIPLOCK\* : « cette clause est désignée pour s'assurer que les cours, lorsqu'ils interprètent un acte ultérieur du parlement, reconnaîtront qu'il était dans l'intention du parlement de ne pas rentrer en conflit avec le droit communautaire<sup>917</sup>. »

A l'inverse pour Lord DENNING\* : « le droit communautaire est part de notre droit : et, lorsque il y a une incohérence, le droit communautaire a priorité. Il n'a pas supplanté le droit anglais. Il est part de notre droit qui annule tout autre part qui est en contradiction avec celui-ci<sup>918</sup>. »

**392.** La question a été réglée en 1990 par les décisions *R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd*<sup>919</sup>. Dans sa première décision la Chambre des Lords a refusé de

---

<sup>914</sup> HL Deb., 8 Mai 1967, col. 1203

<sup>915</sup> Cf. CJCE, Arrêt *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal*, 1978, 6260

<sup>916</sup> HC, Deb., 15 Février 1972, col. 278.

<sup>917</sup> HL, Deb., 8 Août 1972, col. 1029

<sup>918</sup> Lord DENNING, arrêt 129/79, *Macarthy's Ltd v. Smith*, 1981, 1 QB 180, 200

<sup>919</sup> Il s'agissait d'une réclamation faite par les propriétaires de bateaux espagnols de la loi de navigation de 1988 (Shipping Act) aux motifs qu'il était en conflit avec le droit communautaire. Les propriétaires avaient formé des compagnies enregistrées au Royaume-Uni auxquelles avaient été transférées des bateaux de pêches espagnols en vue de bénéficier du quota de pêche de la communauté économique européenne alloués au Royaume-Uni. Afin de protéger les intérêts britanniques, l'acte de 1988 introduisait des tests que les propriétaires étrangers devaient remplir avant que leurs bateaux ne puissent être enregistrés au Royaume-Uni. Si l'acte avait été appliqué, les

statuer aux motifs qu'il n'avait pas la compétence pour accorder de telles dispositions transitoires. A cette occasion, Lord BRIDGE a déclaré que l'article 2(4) du *European Communities Act* a

« Précisément le même effet que si un article était incorporé dans la Partie II de l'acte de 1988 qui dans ses termes a promulgué que les dispositions en respect de l'enregistrement des navires de pêches britanniques était sans préjudice des droits directement en vigueur des nationaux de chaque État membre de la Communauté économique européenne<sup>920</sup>. »

**393.** La cour de justice européenne a confirmé ce jugement en appliquant le principe selon lequel les règles directement applicables du droit communautaire « doivent être pleinement et uniformément appliquées dans tous les Etats membres depuis leur date d'entrée en vigueur ... en vertu du principe de priorité du droit communautaire<sup>921</sup> ». Lorsque l'affaire est revenue devant la Chambre des Lords, sur la principale question constitutionnelle, Lord BRIDGE a déclaré:

« Des commentaires publics sur la décision de la cour européenne de justice, affirmant la compétence des cours des Etats membres pour annuler la loi si nécessaire pour permettre un soulagement provisoire d'être accordé en protection des droits sous le droit communautaire, ont suggéré que c'était une invasion originale et dangereuse par une institution communautaire de la souveraineté du Parlement. Mais de tels commentaires sont fondés sur une idée fausse. Si la suprématie du droit communautaire sur le droit national des Etats membres n'était pas toujours inhérente dans les traités de la communauté économique européenne, elle était certainement bien établie dans la jurisprudence de la cour européenne de justice longtemps avant que le Royaume-Uni a rejoint la communauté... Ainsi, quelque limitation de sa souveraineté le parlement a accepté quand il a promulgué le *European Communities Act* de 1972 était entièrement volontaire. Selon les termes de l'acte de 1972, il a toujours été clair qu'il était du devoir d'une cour britannique, en délivrant le jugement final, d'annuler toute règle du droit national trouvé en conflit avec toute règle du droit communautaire directement en vigueur de manière similaire, quand les décisions de la cour européenne de justice ont exposé des domaines dur droit du statut britannique qui ont échoué à implanter des directives du Conseil, le parlement a toujours loyalement accepté l'obligation de prendre les amendements appropriés et prompts. Ainsi il n'y a rien d'aucune façon d'original selon la suprématie des règles du droit communautaire dans ces domaines auxquels ils s'appliquent et d'insister que, dans la protection des droits sous le droit communautaire, les cours nationales ne doivent pas être entravées par les règles de droit national en garantissant un soulagement provisoire dans les cas appropriés n'est pas plus que la reconnaissance logique de cette suprématie<sup>922</sup>. »

Par cette décision, la Chambre des Lords, pour la première fois, a donné tout son effet à l'article 2(4) du l'acte de 1972 et a donc fait ce qu'aucun statut n'avait fait jusqu'à présent, entraver la liberté et la suprématie du Parlement. A cette occasion, William WADE a vu cette décision comme une révolution constitutionnelle. Selon lui, « le parlement de 1972 a réussi à

---

entreprises de pêches espagnoles auraient du arrêter de pêcher. La question centrale n'était pas de savoir si l'acte lui-même était contraire au droit communautaire mais concernait un point de procédure permettant aux cours anglaises d'accorder des libertés transitoires aux pêcheurs espagnols contre le gouvernement britannique tandis que l'affaire était devant la cour européenne de justice en référence à l'article 177.

<sup>920</sup> *R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd*, 1990, 2 AC 85, 140

<sup>921</sup> *R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd*, n°2, 1991, 1 AC 603, 643.

<sup>922</sup> *R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd*, 1991, 1 AC 603, pp.658-9

lier le parlement de 1988 et à restreindre sa souveraineté, quelque chose qui était supposé être constitutionnellement impossible<sup>923</sup> ». La Chambre des Lords, en acceptant d'écarter une loi au motif de sa contrariété avec le droit communautaire, a remis en cause l'idée d'une souveraineté parlementaire illimitée.

## 2. Le rôle amoindri du Parlement

Si le parlement britannique ne peut agir comme législateur quand la loi communautaire est concernée, il peut cependant contrôler la législation communautaire avant son adoption par le Conseil des Ministres et faire du lobby devant d'autres institutions de la Communauté - la commission et le parlement européen. Ainsi, lors des débats parlementaires pour le passage du *European Communities Act* de 1972, le gouvernement avait assuré que d'une part que « le parlement devrait être informé et avoir une opportunité de considérer à une étape de formation ces instruments communautaires qui, quand ils sont fait en Conseil, seront engageants dans ce pays<sup>924</sup> » et d'autre part qu' « aucun gouvernement ne procédera sur un domaine de politique majeure devant le Conseil à moins qu'il n'ait l'approbation de la Chambre<sup>925</sup> ».

En outre, le gouvernement a exprimé l'opinion que les moyens traditionnels de responsabilité parlementaire avaient besoin d'être renforcés et que des « accord spéciaux » devraient être faits pour permettra à la Chambre « d'apprécier les projets de règlements et de directives avant qu'ils n'aillent devant le Conseil des Ministres pour la décision<sup>926</sup> ».

**394.** En 1974, des comités ont été établis dans chacune des deux chambres, dénommés aujourd'hui le *Select Committee on European scrutiny* pour la Chambre des Communes et le *European Union Committee* pour la Chambre des Lords. Les Comités<sup>927</sup> ont le pouvoir d'examiner les « documents<sup>928</sup> » de la Communauté Européenne et de donner leur opinion sur l'importance juridique et politique de chacun et de considérer toute question relative à l'Union Européenne.

De plus, le parlement exerce son contrôle sur les ministres qui participent au processus de législation communautaire. Par une résolution votée aux communes le 17 novembre 1998<sup>929</sup>, aucun ministre de la Couronne ne doit donner son accord à une proposition de législation de

---

<sup>923</sup> 1996, 112 LQR 568, cité par BRADLEY et EWING, *Constitutional and Administrative Law*, p.142

<sup>924</sup> HC, Deb., 15 Février 1972, col. 274.

<sup>925</sup> HC, Deb., 15 Février 1972, col. 274.

<sup>926</sup> HC, Deb., 15 Février 1972, col. 275.

<sup>927</sup> Les comités des deux chambres peuvent constituer des sous-comités. Le plus souvent les sous-comités sont répartis suivant les domaines : affaires économiques et financières, les relations extérieures et le commerce (A), l'énergie, l'industrie et le Transport (B), la politique étrangère et de sécurité ©, l'environnement, l'agriculture, la santé publique et la protection du consommateur (D), le droit et les institutions (E) et les affaires sociales, l'éducation, les affaires intérieures (F).

<sup>928</sup> Le terme assez large permet d'inclure la législation proposée.

<sup>929</sup> HC Deb, 17 Novembre 1998, col.778 et HL Deb, 6 Décembre 1999, col. 1019.

la communauté européenne (a) qui est encore sujet à contrôle ou (b) qui attend pour examen par la Chambre.

Mais comme l'a souligné déjà en 1978, dans son rapport, le Comité de Procédure de la Chambre des Communes, le pouvoir de contrôle du parlement semble bien faible et limité par des obstacles aussi bien juridiques que procédurales. Ainsi, il relève que

« Les obstacles pratiques proviennent du volume de la législation communautaire, la complexité de la structure du processus de décision communautaire, et le temps très limité disponible pour l'examen de la plupart des propositions, incluant les plus importantes. Les obstacles juridiques et procédurales incluent le fait que les parlements nationaux n'ont pas le droit d'être consultés, et l'absence de contrôle direct par les parlements nationaux sur la législation faite par la commission de sa propre autorité. De plus, la nature collective des décisions du Conseil des Ministres affaiblit nécessairement les responsabilités du gouvernement devant le parlement pour des décisions du Conseil auxquelles ils donnent leur assentiment<sup>930</sup>. »

---

<sup>930</sup> HC 588-I, para. 4.1, 1977-78.



## **B/ Une constitutionnalisation des droits**

La protection des droits de l'homme est avant tout de la compétence de l'Etat. L'approche traditionnelle britannique pour la protection des libertés civiles et des droits de l'homme a été largement influencée par DICEY. Selon lui, il n'y avait pas besoin de déclaration de principes fondamentaux opérant comme un genre de loi suprême, parce que la liberté politique était adéquatement protégée par la *common law* et par un parlement indépendant agissant comme un chien de garde contre tout excès de zèle par l'exécutif<sup>931</sup>. Sous la *common law*, une mesure de liberté individuelle était garantie par le principe que les citoyens sont libres de faire ce qu'ils veulent à moins que cela ne soit expressément interdit par la loi<sup>932</sup>.

**395.** Mais la protection des droits de l'homme ne peut plus être confinée aux frontières nationales. En effet, le 8 mars 1951, après la guerre, le Royaume-Uni fut le premier à ratifier la convention<sup>933</sup> européenne des droits de l'homme. En 1966, le gouvernement WILSON rend possible pour les individus de se pourvoir contre les actes des autorités publiques devant la cour des droits de l'homme de Strasbourg<sup>934</sup>. La Convention fournit donc une contrainte sur l'autorité législative des parlements nationaux. Mais la Convention n'étant pas incorporée dans le droit national, les décisions ne lient pas les cours nationales. Ainsi, malgré les succès devant la cour européenne de quelques citoyens britanniques<sup>935</sup>, la situation est devenue « ubuesque » car les citoyens britanniques devaient se tourner vers une cour étrangère pour faire valoir une violation de leur droit par leur gouvernement<sup>936</sup>. Comme l'avait déclaré Lord IRVINE après l'élection de 1997 :

« A présent, la Grande-Bretagne est virtuellement seule parmi les plus grandes nations de l'Europe de l'Ouest à échouer de donner à ses citoyens des moyens directs de faire valoir leurs droits de la Convention à travers leurs cours nationales. Alors que de plus en plus de pays en Europe ratifient la convention, nous devenons de plus en plus isolé<sup>937</sup>. »

---

<sup>931</sup> DICEY, *Introduction to the Law of the Constitution*, chapitre 6

<sup>932</sup> Cette approche est illustrée par un certain nombre de décisions. Par exemple, *Beatty v. Gillbanks*, où des membres de l'armée du salut à Weston-Super-Mare étaient interdits de marcher les dimanches aux motifs que leur présence attirait une foule hostile. Lorsque les membres ont ignoré l'ordre de ne pas se rassembler, ils ont été arrêtés pour avoir commis le crime d'une assemblée illégale. Ils se sont pourvus en appel aux motifs qu'ils n'avaient rien fait de mal. La cour a estimé on ne pouvait pas leur interdire de se réunir simplement parce que leur conduite légale entraînait des actes illégaux de la part d'autres personnes, 9 QBD 308, 1882.

<sup>933</sup> La Convention est entrée en vigueur le 3 Septembre 1953, après qu'elle ait été ratifiée par dix signataires. Elle s'inspire de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948. La convention est un traité international et son autorité dérive seulement du consentement des Etats signataires.

<sup>934</sup> En 1966, le Gouvernement reconnaît le droit de pétition individuel devant la Cour Européenne des droits de l'homme de Strasbourg.

<sup>935</sup> En 1999, plus de 50 jugements ont été pris par Strasbourg contre le Royaume-Uni, ex : *R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame* (n° 2) [1991] 1 AC 524, source : John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution ?*, p. 354

<sup>936</sup> Ainsi, les affaires pouvaient être amenées devant Strasbourg une fois que toutes les voies de recours étaient épuisées au niveau national (d'où un délai de plusieurs années).

<sup>937</sup> Discours à la Conférence sur une Déclaration des Droits pour le Royaume-Uni, University College London, 4

**396.** Ce sera chose faite par la loi sur les droits de l'homme de 1998 (*Human Rights Act* 1998) décrit comme « un instrument constitutionnel introduisant dans le droit domestique les articles de la Convention<sup>938</sup> ». L'acte est entré en vigueur dès juillet 1999 en Ecosse, en décembre 1999 pour l'Irlande du Nord et le 2 octobre 2000 pour l'Angleterre et le pays de Galles. La Grande-Bretagne se voit alors dotée d'une véritable déclaration des droits. Le *Human Rights Act 1998* confère aux tribunaux un autre pouvoir pour contester les lois adoptées par le Parlement et donne aux citoyens britannique une garantie constitutionnelle des libertés ce qui ne va pas de soi dans un Etat à constitution souple dont le principe fondamental demeure celui de la souveraineté absolue du parlement.

### **1. Plus de protection des citoyens contre l'Etat**

Avant l'entrée en vigueur du *Human Rights Act 1998*, les droits et libertés étaient garantis par le biais de la *common law* qui consacrait l'existence de principes constitutionnels. L'incorporation de certaines dispositions de la Convention européenne a donc eu pour effet de passer d'une protection résiduelle<sup>939</sup> des droits et libertés à une protection explicite sur le fondement d'une loi dont la valeur particulière atteste d'un phénomène de constitutionnalisation du droit public<sup>940</sup> et, plus particulièrement, du droit des libertés. Comme l'a exprimé Lord STEYN, le plus ancien Lord judiciaire, quand l'acte est rentré en vigueur en octobre 2000, c'est un « *nouvel ordre juridique*<sup>941</sup> ». A ce titre, le *Human rights Act* impose en effet des responsabilités additionnelles pour les juges à travers le Royaume-Uni, le pouvoir judiciaire est dorénavant capable de contrôler l'exécutif et le législatif.

**397.** L'intégration du *Human rights Act* a soulevé le débat de l'équilibre entre les contre-poids juridiques et politiques et a introduit un nouveau partenariat entre les détenteurs du pouvoir : le gouvernement doit regarder si sa loi est compatible avec la convention, le parlement doit examiner la loi à la lumière des droits de la convention, la contrôler et éventuellement la

---

juillet 1997, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 348

<sup>938</sup> R v Offen [2001] 1 WLR 253, per Lord WOOLF, CJ. La CEDH garantit le droit à la vie (article 2), la liberté, la sécurité (article 5), droit à un procès équitable et la présomption d'innocence (article 6), l'interdiction de la torture, de l'esclavage (article 3), du travail forcé (article 4), de la punition illégale, le droit à la vie (article 8), la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 9) et la liberté d'expression (article 10), d'assemblée et d'association, incluant le droit de former et de joindre un syndicat (article 14). Elle garantit le droit de se marier et de fonder une famille (article 12) et elle interdit la discrimination (article 14) sur le sexe, la race et la couleur, la langue, et la religion, politique ou d'autre opinion, l'origine nationale ou sociale, l'association avec une minorité nationale, la propriété, la naissance.

<sup>939</sup> John BELL, « Le règne du droit et le règne du juge, vers une interprétation substantielle de l'Etat de droit », in *L'Etat de Droit Mélanges en l'Honneur de Guy Braibant*, Dalloz, Paris, 1996, p.22 et Lord Irvine of Lairg, « The development of Human Rights in Britain under an Incorporated Convention of Human Rights », *P.L.*, 1998, pp. 221-265, p. 223.

<sup>940</sup> Lord STEYN, « Human Rights : The Legacy of Mrs Roosevelt », *P.L.*, 2002, pp. 473-484. cité par Dawn OLIVER, *Constitutional Reform in the UK*, p. 100

<sup>941</sup> cité par FORMAN, *Constitutional Change in the United Kingdom*, p. 370

réviser si les cours la jugent incompatible, et enfin les cours disposent d'un rôle global. Comme le résume Lord IRVINE : « c'est au parlement de passer les lois, pas aux juges. C'est aux juges d'interpréter ces lois et de développer la *common law*, pas au parlement ou à l'exécutif<sup>942</sup> ».

**398.** Le *Human Rights Act 1998* n'est pas une déclaration de droits au sens propre du terme puisque son principal objet est de « rapatrier en droit interne les droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme »<sup>943</sup>. Les particuliers peuvent désormais invoquer les dispositions de la Convention européenne devant les juges nationaux ce qui était impossible avant l'entrée en vigueur du *Human Rights Act 1998* du fait du système dualiste qui s'applique au Royaume-Uni. La loi de 1998 ne prévoit cependant pas qu'un simple modèle d'incorporation. Elle constitue, en effet, un premier pas vers une déclaration de droit purement britannique<sup>944</sup> et développe une culture fondée sur une protection de droits positifs consacrés explicitement dans un texte.

Cette loi, n'incorpore pas directement et intégralement la Convention européenne des droits de l'homme en droit interne. Son principal objet est de « renforcer l'effet »<sup>945</sup> de la Convention européenne sans la rendre pleinement applicable au niveau national. Ainsi, les articles premier et 13 de la Convention européenne n'ont pas été incorporés car ils sont, selon le Gouvernement, déjà appliqués grâce au *Human Rights Act 1998*<sup>946</sup>.

**399.** Pour Jack STRAW l'acte « définit et légitime les responsabilités », l'acte n'est pas là pour protéger les individus ou étendre leurs libertés civiques mais pour réformer les citoyens égoïstes et ingrats : « nous voulons changer la culture d'une société où le peuple a été encouragé à prendre ce qu'ils pouvaient pour eux-mêmes sans contribuer au bien commun<sup>947</sup> ».

Dans l'affaire *BROWN V. SCOTT*<sup>948</sup>, Lord STEYN s'est référé à la CEDH comme représentant « notre déclaration des droits ». Selon lui :

« Les droits fondamentaux des individus sont d'une importance suprême mais ces droits ne sont pas illimités : nous vivons dans des communautés d'individus qui ont également des droits ». la convention est la descendante directe de la déclaration universelle des droits de

<sup>942</sup> Discours à la Conférence sur une Déclaration des Droits pour le Royaume-Uni, University College London, 4 juillet 1997, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 351

<sup>943</sup> *Rights Brought Home: the Human Rights Bill* présenté au Parlement par le secrétaire d'Etat au Ministère de l'intérieur au nom de sa Majesté, Octobre 1997, Cm 3782.

<sup>944</sup> Lord Lester of Herne Hill, « Human rights and the british Constitution », pp. 89-110, in *The changing Constitution*, Oxford University Press, New York, 2000, 387 p., p. 100; Lord Lester of Herne Hill, « First Steps Towards A Constitutional Bill of Rights », *E.H.R.L.R.*, 1997, Issue 2, pp.124-131.

<sup>945</sup> Hansard, 585 H.L. 421, 29 janvier 1998. Par ailleurs, le *Human Rights Act 1998* précise bien qu'elle a pour objet de donner plus d'effet aux droits et libertés garantis par la Convention : « An Act to give further effect to rights and freedoms guaranteed under the European Convention on Human Rights [...] »

<sup>946</sup> Les droits garantis sont énoncés dans l'article 1 du *Human Rights Act 1998*. Ce sont les articles 2 à 12 et 14 de la Convention, 1 à 3 du Premier Protocole et 1 à 2 du sixième Protocole lus conformément aux articles 16 à 18 de la Convention.

<sup>947</sup> cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution ?*, p. 365

<sup>948</sup> *BROWN V. SCOTT*, 2 All ER 97, 2001, p.118



l'homme qui dans son article 29 reconnaît expressément les devoirs de chacun envers la communauté et la limitation des droits en vue de sécuriser et de protéger le respect des droits de l'autre. »

Il rejoint ainsi l'opinion de Jack STRAW pour qui les individus ont des droits mais également des responsabilités. Donc un équilibre doit être trouvé entre les droits qui sont restreints par les intérêts de la communauté.

C'est donc aux cours dorénavant de déterminer les frontières de la zone discrétionnaire de jugement du Parlement, de la même façon, ce sera aux cours de déterminer les circonstances lorsque c'est approprié de « s'en remettre, sur des bases démocratiques, à l'opinion considérée de l'institution élue lorsque l'équilibre doit être trouvé entre les droits des individus et les besoins de la société<sup>949</sup> ».

**400.** Le Royaume-Uni connaît un phénomène de diffusion du droit des libertés au sein de la *common law* comparable au phénomène de constitutionnalisation<sup>950</sup> des branches du droit. En effet, l'article 6 du *Human Rights Act 1998*<sup>951</sup> impose aux autorités publiques d'agir conformément aux droits conventionnels. Comme le déclare Sarah SPENCER : « toutes les autorités publiques devront penser aux principes de la Convention dans tout ce qu'ils font<sup>952</sup> ».

Les ministres au moment d'introduire la législation doivent désormais certifier que le projet de loi est compatible avec les termes de la Convention<sup>953</sup>. Ils doivent donc fournir une déclaration de conformité du projet de loi avec le *Human Rights Act*. Mais cette disposition englobe également sous le terme « autorité publique » les Cours et les tribunaux. Dès lors, les juges sont soumis au respect des droits garantis par le *Human Rights Act 1998* lorsqu'ils mettent en œuvre la *common law*. Ainsi pour Lord IRVINE : « les droits de la convention sont le nord magnétique et l'aiguille de l'interprétation judiciaire dansera vers eux<sup>954</sup> ».

## **2. Une « déclaration des droits » supérieure à la souveraineté parlementaire**

Le gouvernement travailliste dans son livre blanc, *Rights Brought Home*, s'est défendu de transférer le pouvoir des parlements futurs aux cours en déclarant :

« Pour faire une disposition dans le projet de loi pour les cours d'établir à côté des actes du Parlement conférerait au judiciaire un pouvoir général sur les décisions du Parlement qui sous nos arrangements constitutionnels actuels ils ne possèdent pas et serait vraisemblable-

---

<sup>949</sup> *R. v. A*, 3 All ER 1, 2001, p.21

<sup>950</sup> L. Favoreu, « L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les diverses branches du droit », pp. 235-244, in *Itinéraires, Etudes en l'honneur de Léo Hamon*, Economica, Paris, 1982, 685 p. ; L. Favoreu, « La constitutionnalisation du droit », pp. 181-195, in *La constitutionnalisation des branches du droit*, sous la dir. de B. Mathieu et M. Verpeaux, Actes de l'atelier du IIIème Congrès de l'Association française des constitutionnalistes, Dijon, 14, 15, 16 juin, 1996, P.U.A.M., Aix-en-Provence, 1998, 204 p.

<sup>951</sup> L'article 6 du *Human Rights Act* dispose qu'il « est illégal pour une autorité publique d'agir d'une façon qui est incompatible avec un droit de la Convention ».

<sup>952</sup> cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution ?*, p. 358

<sup>953</sup> Article 19, *Human Rights Act*, 1998

<sup>954</sup> cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution ?*, p. 352

blement sur des occasions d'amener le judiciaire dans des conflits sérieux avec le parlement. Il n'y a pas de preuve pour suggérer qu'ils désirent ce pouvoir, ni que le public le souhaite qu'ils l'aient. Certainement ce gouvernement n'a pas de mandant pour un tel changement<sup>955</sup>. »

Cela reflète l'importance « que le gouvernement attache à la souveraineté parlementaire<sup>956</sup> ». Ainsi, Le *Human Rights Act* est formulé de façon à respecter le principe de souveraineté du Parlement. En effet, une législation qui a fait l'objet d'une interprétation sur le fondement de l'article 3 ou d'une déclaration d'incompatibilité sera toujours valide et applicable. Le *Human Rights Act 1998* réalise un habile compromis entre une volonté politique d'affermir la protection des droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et la nécessité de respecter certaines caractéristiques essentielles de la Constitution britannique<sup>957</sup>. Cependant, le principe de *rule of law* a considérablement évolué sous l'effet du *Human Rights Act 1998*. Les droits et libertés sont dorénavant garantis sur le fondement d'une loi et non plus de la *common law*. De plus, cette protection s'exerce contre les atteintes de la part des pouvoirs publics mais aussi, dans une certaine mesure, du Parlement.

**401.** Le Parlement demeure souverain mais les juges doivent considérer qu'il entend en toutes circonstances respecter les droits énoncés dans la convention. En conséquence, selon l'article 3.1 du *Human Rights Act 1998*, les cours doivent interpréter la loi lorsque c'est possible d'une manière cohérente avec la Convention. L'article 3 du *Human Rights Act 1998* prévoit que les législations primaires et subordonnées seront lues et appliquées, dans la mesure du possible, conformément aux droits conventionnels. La Chambre des Lords avait, depuis la décision *Brind*<sup>958</sup> en 1991, accepté d'interpréter certaines dispositions législatives, trop ambiguës, de façon compatible avec la Convention européenne<sup>959</sup>. L'article 3 du *Human Rights Act 1998* confirme les initiatives du juge et va plus loin dans le contrôle du parlement en permettant que toute législation qu'elle soit ou non équivoque, puisse être interprétée à la lumière des droits prévus par la Convention européenne. Par ailleurs, l'article 3 impose aux juges d'interpréter les lois antérieures ou postérieures de façon compatible avec les droits conventionnels. Ainsi, lorsqu'une loi postérieure méconnaît, même délibérément, un droit conventionnel, elle devra faire l'objet d'une interprétation qui permettra, en application de l'article 3, d'assurer le respect des droits garantis par le *Human Rights Act 1998*. De plus, si

---

<sup>955</sup> *Rights Brought Home*, Cm 3872, 1997, para. 2.13.

<sup>956</sup> *Rights Brought Home*, Cm 3872, 1997, para. 2.13.

<sup>957</sup> Hansard, HL 585, col. 839, 5 février 1998 ; Lord Irvine of Lairg, Opening address to the conference on constitutional Reform in the U.K, 17 janvier 1998, Center of Public Law, Cambridge, disponible sur le site [www.dca.gov.uk/speeches/1998/cambridg.htm](http://www.dca.gov.uk/speeches/1998/cambridg.htm).

<sup>958</sup> *R. v. Secretary of State for the Home Department*, ex p. *Brind*, [1991] 1 A.C. 969.

<sup>959</sup> Elle met fin à une jurisprudence refusant de tenir compte de la Convention pour interpréter certaines lois en conformité à la convention européenne, *R. v. Chief Immigration Officer, Heathrow Airport*, ex p. *Salamat Bibi* [1976] 1 W.L.R. 979, 948, C.A.

une telle interprétation s'avérerait impossible, la loi pourrait faire l'objet d'une déclaration d'incompatibilité qui renverra au Parlement ou au ministre concerné le soin de corriger la violation constatée. En conséquence, les procédures des articles 3 et 4 préservent, en un sens, le *Human Rights Act* d'une abrogation implicite ou expresse par une loi plus récente. Le fait de soumettre aux procédures prévues par le *Human Rights Act 1998* des dispositions législatives adoptées après son entrée en vigueur implique que la loi de 1998 continue à être appliquée bien qu'une disposition législative postérieure lui porte atteinte.

Il s'agit d'une « nouvelle règle d'interprétation<sup>960</sup> », qui s'applique si la cour a décidé qu'il y aurait sinon une rupture des droits de la Convention. Son étendue est large comme le soutient Lord STEYN, en déclarant :

« L'obligation interprétative sous l'article 3 de l'acte de 1998 est forte. Elle s'applique même s'il n'y a pas d'ambiguïté dans le sens du langage étant capable de deux sens différents... Le livre blanc rend clair que l'obligation va au delà de la règle qui permettait aux cours de prendre la Convention en compte en résolvant toute ambiguïté dans une disposition législative<sup>961</sup>. »

**402.** Les juges doivent donner effet aux articles de la convention « aussi loin qu'il est possible de le faire ». Pour Lord WOOLF\*, il s'agit de trouver un équilibre entre « interpréter » et « légiférer »<sup>962</sup>. Ainsi si les cours estiment que les actes du gouvernement, des autorités locales ou d'autres institutions publiques sont en violation des principes de la convention, ils peuvent les annuler. Ils peuvent également annuler la législation secondaire. En pratique, les juges ont parfois interprété des lois de façon très poussée en ajoutant des dispositions sous-entendues (*read in*) par la loi afin de la rendre compatible avec les droits conventionnels<sup>963</sup> ou en limitant l'étendue (*read down*) et les effets d'une disposition formulée trop largement<sup>964</sup> par le législateur. La tendance initiale qui était une utilisation plus fréquente du mécanisme de l'interprétation conforme au détriment de la déclaration d'incompatibilité s'est inversée. Dans des décisions récentes<sup>965</sup>, la Chambre des Lords a refusé d'interpréter de façon trop créative certaines dispositions législatives préférant prononcer une déclaration d'incompatibilité.

**403.** Les cours n'ont pas l'autorité pour annuler les actes « primaires » du parlement comme dans les cours constitutionnelles. Dans le cas où il y a une contradiction insurmontable et donc aucune possibilité d'interpréter la loi d'une manière cohérente avec les droits de la

---

<sup>960</sup> *R v Leeds Crown Court, ex p WARDLE*, 2001, 2 All ER 1

<sup>961</sup> Lord STEYN, in *R v A*, 3 All ER 1, 2001

<sup>962</sup> Lord WOOLF, *Poplar Housing and Regeneration Community association v Donoghue* [2001] EWCA Civ 595; [2002] QB 48.

<sup>963</sup> *R. v. A*, [2001] UKHL 25, [2001] 3 All E.R. 1.

<sup>964</sup> *R. v. Offen*, [2001] 1 WLR 253, CA.

<sup>965</sup> *Re S, Re W* [2002] UKHL 10; *Bellinger v. Bellinger*, [2003] UKHL 21; *R. (Anderson) v. Secretary of State for the Home Department* [2002] UKHL 46; [2003] 1 AC 837.

Convention, les cours supérieures<sup>966</sup>, après avoir donné à la Couronne l'opportunité de prendre part à la procédure, doivent prendre une « déclaration d'incompatibilité<sup>967</sup> » qui invite le parlement à les modifier et autorise le gouvernement à en suspendre l'application. Il s'agit donc de permettre de mettre en conformité la législation avec le standard de protection européen en renvoyant au législateur le soin de corriger la loi en cause.

**404.** Si la loi est contraire aux droits garantis par la Convention européenne, le parlement peut par une procédure rapide modifier la loi par le biais d'un projet de loi ou d'un *remedial order*<sup>968</sup>. Cela permet de préserver en apparence la souveraineté du parlement et l'autorité formelle d'un Acte du Parlement. Une telle mesure ne révolutionne pas les rapports entre les Cours et le Parlement puisqu'elle n'affecte pas la validité ou l'application de la législation en cause. Néanmoins, la disposition d'un *remedial order*, pris sur le fondement de l'article 10 du *Human Rights Act 1998*, met le Gouvernement et non le Parlement au centre de la procédure puisque les *remedial orders* ne sont soumis au contrôle du législateur que par une approbation de chaque Chambre par la voie d'une résolution<sup>969</sup>. Par ailleurs, recourir à un *remedial order* pour corriger une loi postérieure au *Human Rights Act 1998* peut considérablement affecter le principe de souveraineté parlementaire. En effet, en principe, les lois ne peuvent être modifiées que par une autre loi et non pas par une norme de rang inférieur<sup>970</sup>. Cependant c'est une mesure dont les juges assurent qu'elle doit être de « dernier ressort<sup>971</sup> », qui « doit être évitée

---

<sup>966</sup> Cette déclaration ne peut être effectuée que par la Chambre des Lords, la Cour d'Appel en Angleterre et au Pays de Galles, la Cour de Session en Ecosse, la Cour Martiale d'Appel, la Haute Cour et le Conseil Privé de la Reine selon l'article 4 (5) du *Human Rights Act 1998*.

<sup>967</sup> Article 4(2), *Human Rights Act*, 1998. La première déclaration d'incompatibilité a été rendue six mois après l'entrée en vigueur de l'acte dans l'affaire *BROWN V. SCOTT*, 2 All ER 97, 2001. A cette occasion, Lord BINGHAM a indiqué que les cours « s'en remettent aux décisions d'une législature représentative et un gouvernement démocratique à l'intérieur d'une zone discrétionnaire de jugement accordée à ces institutions ». Il a également déclaré que la Convention est concernée « par les droits et libertés qui sont d'une importance réelle dans une démocratie moderne gouvernée par la *rule of law* ». Ses déclarations permettent de voir comment les cours conçoivent leur nouveau pouvoir et le rôle et la fonction de la Convention : principalement comme un instrument de promotion plutôt que de frustration des principes et des pratiques du gouvernement représentatif.

<sup>968</sup> L'article 10 et l'annexe 2 du *Human Rights Act* permettent en effet au gouvernement de prendre un « ordre de rattrapage » (*remedial Order*), pour amender la loi. C'est une forme de législation subordonnée qui permet de modifier ou de supprimer une loi dans les circonstances prévues par le *Human Rights Act 1998*.

<sup>969</sup> L'utilisation de l'article 10 est toutefois encadrée puisque les ministres ne peuvent y avoir recours que sous plusieurs conditions. Ils doivent le juger nécessaire et avoir des raisons irrésistibles d'agir par *remedial order* plutôt que par la procédure ordinaire, Article 10(2) du HRA. Par ailleurs, cette procédure est soumise au contrôle de la Commission parlementaire pour les droits de l'homme qui rend un rapport sur les projets de *remedial order* ou sur le *remedial order* lui-même dans le cadre de la procédure urgente. Joint Committee on Human Rights, Seventh Report, *Making of Remedial Orders 2001*, 19 décembre 2001, HL 58, HC 473.

<sup>970</sup> Dawn OLIVER, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 2003, 424 p., p.115.

<sup>971</sup> Depuis l'entrée en vigueur du *Human Rights Act 1998*, seuls deux *remedial orders* ont été adoptés. Le premier à la suite d'une déclaration d'incompatibilité prononcée par la Chambre des Lords<sup>71</sup> et le second après une décision de la Cour européenne des droits de l'homme (C.E.D.H., 16 décembre 2003, *Grievs v. United Kingdom*, Req. n° 57067/00) qui a condamné le Royaume-Uni sur le fondement de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme du fait du manque d'indépendance et d'impartialité des Cours martiales navales instituées par le *Naval discipline Act 1957*.

à moins qu'il soit clairement impossible de le faire<sup>972</sup> ». Pour Francesca KLUG, il est important de laisser au gouvernement et au parlement la place de manoeuvrer et de prendre des décisions, plutôt que de les soumettre au cours :

« Si vous laissez les juges décider si la chasse au renard devrait être interdite ou si le tabac est illégal, cela amènerait à la réaction la plus immense... Je pense qu'il y a une culture ici de dire que ce genre de décisions devrait être prises par les politiciens. Que ce genre de modèle est d'autoriser ces décisions d'être faites par les politiciens. Si les cours rendent une déclaration d'incompatibilité, je pense ensuite que le gouvernement du jour sentira qu'ils ont l'autorité morale et légale de dire, une minute, nous n'allons pas juste faire ce que vous dites ici, il y a une grande question philosophique et politique... Sur les questions philosophiques et sociales le débat politique décidera. Je pense que c'est le modèle approprié pour le Royaume-Uni. Je ne pense pas que les juges aient plus de légitimité<sup>973</sup>. »

**405.** Le fait que le HRA ne permette pas aux cours d'annuler un acte du Parlement britannique devrait minimiser le risque de conflit entre le Parlement et les cours. Jusqu'à présent, une dizaine de déclarations d'incompatibilité ont été prononcées. Une seule d'entre-elles a donné lieu à la mise en œuvre de l'article 10 du *Human rights Act*<sup>974</sup>, les autres ont généralement été modifiées par la procédure législative ordinaire. La loi sur les droits de l'homme a constitutionnalisé le rôle du juge dans le sens d'une reconnaissance explicite que les principes constitutionnels sont en jeu dans leur relation avec l'exécutif. Elle oblige le gouvernement à prendre une action correctrice si les arrangements ne sont pas en accord avec ces principes. Ainsi, le fait que les cours aient le pouvoir d'annuler des décisions du gouvernement pourrait à l'inverse créer des tensions entre eux et pourrait mener à l'implantation de certains changements dans le système judiciaire. La *rule of law* et la souveraineté parlementaire doivent désormais être appréhendées à la lumière des nouvelles exigences en matière de protection des droits et libertés. La Constitution politique britannique évolue et semble prendre la voie d'une codification écrite.

---

Dans le premier cas, il s'agissait de modifier les articles 72 et 73 du *Mental Health Act 1983* qui prévoyaient qu'un tribunal ne peut mettre fin à l'internement d'un patient pour des raisons psychiatriques seulement si il démontre que les raisons ayant motivé son internement ne sont plus réunies. L'encombrement de l'ordre du jour parlementaire et l'atteinte au droit à la sûreté protégé par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme ont justifié le recours à la procédure urgente de *remedial order*. Joint Committee on Human Rights, Sixth Report, *Mental Health Act 1983 (Remedial) Order 2001*, 19 décembre 2001, HL 57, HC 472.

S'agissant de la deuxième affaire, l'utilisation de l'article 10 a été justifiée par les conséquences de la décision de la Cour européenne. A la suite de cette décision, les audiences disciplinaires devant les Cours martiales navales avaient été suspendues, Joint Committee on Human Rights, Ninth Report, *Naval Discipline Act 1957 (Remedial) Order 2004*, 29 mars 2004, HL 59, HC 477. Il fallait donc, rectifier cette situation le plus rapidement possible au moyen d'un *remedial order*.

<sup>972</sup> Lord STEYN in *R v A*, 3 All ER 1, 2001

<sup>973</sup> cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 350

<sup>974</sup> *R. (H) v. London North and East Region Mental Health Review Tribunal*

## II. Vers une Constitution écrite

Les réformes du gouvernement BLAIR ont eu un tel impact sur les institutions britanniques que Vernon BOGDANOR a été jusqu'à parler d'une « nouvelle Constitution »<sup>975</sup>. Le Royaume-Uni dispose désormais d'une codification des libertés publiques qui s'apparente, dans un cadre constitutionnel spécifique, aux déclarations de droits caractérisant les Constitutions modernes. Les statuts de la dévolution s'apparentent à des statuts constitutionnels régissant les nouvelles relations entre la Couronne et ses nations. Cette transformation ne résulte pas d'une véritable révolution mais plutôt une évolution progressive puisque le droit constitutionnel britannique conserve certaines spécificités notamment par l'absence de formalisation définitive d'un texte constitutionnel et l'attachement théorique à la souveraineté parlementaire.

Il nous paraît alors important de s'intéresser au juge, acteur plus discret peut-être mais participant à cette évolution constitutionnelle **(A)**. Nous verrons ensuite si cette direction vers une constitution écrite semble inéluctable comme semble le montrer la proposition de Gordon BROWN dans son livre blanc sur la « gouvernance de la Grande-Bretagne »<sup>976</sup>. **(B)**.

---

<sup>975</sup> Vernon BOGDANOR, « Our new Constitution », *L.Q.R.*, vol. 120, 2004, pp. 242-262.

<sup>976</sup> Chapitre 4, SECRETARY OF STATE AND LORD CHANCELLOR. *The Governance of Britain*. Cm 7170, Londres, The Stationery Office, 2007, 63 pages.  
Disponible sur <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf>



## A/ Le juge : nouveau gardien de la Constitution britannique

Le Juge est le garant de la *rule of law* ou suprématie de la loi. La *rule of law*<sup>977</sup> est classiquement présentée par DICEY comme un principe impliquant l'absence de pouvoir arbitraire du Gouvernement, la soumission de tout homme, quelque soit son rang, au droit et aux tribunaux ordinaires et une Constitution prétorienne<sup>978</sup> où la protection des droits et libertés est assurée par la *common law* et non par une déclaration de droits<sup>979</sup>. Ce dernier aspect de la *rule of law* est désormais remis en cause par l'adoption du *Human Rights Act 1998*. La protection des droits ne résulte plus, comme le soutenait DICEY, des décisions des Cours et de lois protégeant ponctuellement certains droits et libertés. Le *Human Rights Act 1998* constitue désormais un instrument privilégié de protection qui renforce la garantie de la notion traditionnelle *rule of law* en dotant les juges de nouveaux pouvoirs dans ses rapports avec les autorités publiques et avec le Parlement. Mais il faut l'envisager dans le contexte constitutionnel britannique spécifique où les Cours ne procèdent évidemment pas à un véritable contrôle de constitutionnalité mais exercent, selon Lord IRVINE DE LAIRG, une « forme limitée de contrôle constitutionnel »<sup>980</sup>. Le gouvernement et le parlement britannique ont délibérément donné aux cours un rôle constitutionnel en ce qui concerne la dévolution et les droits de l'homme.

### **1. Une « vraie » séparation des pouvoirs**

La signification juridique de la séparation des pouvoirs est largement reconnue, comme l'a exprimé Lord MUSTILL\* :

« C'est une caractéristique de la conception particulière britannique de la séparation des pouvoirs que le parlement, l'exécutif et les cours ont chacun leur domaine distinct et exclusif. Le parlement a juridiquement un droit incontestable à faire toute loi qu'il estime bonne, juste. L'exécutif gère l'administration du pays en accord avec les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi. Les cours interprètent la loi, et voient qu'elles sont obéies<sup>981</sup>. »

**406.** Mais en l'absence d'une constitution écrite et donc d'une codification de la répartition des pouvoirs, il n'y a pas de séparation formelle des pouvoirs. Il est en effet quelque peu déli-

---

<sup>977</sup> A.V. DICEY, *op. cit.*, p. 163. Ce principe peut être traduit par l'expression « règne de la loi ». Nous préférons l'utilisation de l'expression « *rule of law* » : « *it means, in first place, the absolute supremacy of regular law (...) the constitution is the result of the ordinary law of land* », *Introduction to the study of the law of the Constitution*, p.202-203.

Cette notion est proche de la notion d'Etat de droit. Ainsi les gouvernements ne peuvent prendre aucune décision concernant les citoyens de façon arbitraire. Tous les citoyens, indépendamment de leurs fonctions politiques et des rôles socio-économiques, sont assujettis aux arrêts des cours de justice de façon égale. Enfin, les droits individuels sont formulés et garantis par la loi. Cependant, à la différence de l'Etat de droit, la *rule of law* n'est pas définie par des normes constitutionnelles écrites.

<sup>978</sup> A.V. DICEY la qualifie de « *judge made constitution* », *op. cit.*, p. 175.

<sup>979</sup> A.V. DICEY, *op. cit.*, pp. 163-183.

<sup>980</sup> Lord IRVINE of Lairg, « Sovereignty in comparative perspective: Constitutionalism in Britain and America », *New-York University Law Review*, 2001, vol. 76, n°1, pp.1-22, p.19.

<sup>981</sup> *R v. Home Secretary, ex p. Fire Brigades Union*, 2 AC 513, 567, 1995



cat d'annoncer que dans le pays où la théorie de la séparation des pouvoirs a été inventée et exprimée par LOCKE et MONTESQUIEU, il n'y aurait pas de séparation des pouvoirs entre les trois piliers du pouvoir suprême. Pourtant, comme l'exprime le professeur Eric BARENDT, le principe célèbre de MONTESQUIEU « n'a jamais vraiment été pris au sérieux au Royaume-Uni<sup>982</sup> ». En effet, l'évolution du système constitutionnel britannique depuis 1688, montre, comme l'ont soulevé certains auteurs comme BAGEHOT, une absence de séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, et une séparation incomplète entre le judiciaire et les deux autres branches du gouvernement. Comme l'a décrit BAGEHOT, le modèle de Westminster est virtuellement l'antithèse de la séparation des pouvoirs, par la confusion des pouvoirs existant au profit du gouvernement et renforcé par une domination électorale majoritaire à la chambre basse. BAGEHOT, en 1867, voyait cette « union proche, fusion presque complète des pouvoirs législatif et exécutif<sup>983</sup> » comme « le secret de l'efficacité de la constitution ». Cette confusion a été reconnue par Le Lord Chancelier, Lord IRVINE, lors d'un discours en 1999, « dans notre pays, notre constitution n'incarne pas une entière séparation des pouvoirs<sup>984</sup> ». Le professeur Eric BARENDT va même plus loin en estimant que :

« Le Royaume-Uni ne manque pas seulement d'une séparation claire des institutions législative et exécutive mais a perdu l'équilibre des pouvoirs qui a caractérisé la constitution traditionnelle des XVIII<sup>ème</sup> et XIX<sup>ème</sup> siècle... Il est en fait difficile de réconcilier la suprématie législative du parlement avec un engagement fort du principe de la séparation des pouvoirs. »

En effet, au XVIII<sup>ème</sup> siècle, le système s'équilibrait entre les lords, les Communes et le Monarque, tous trois partageant la responsabilité pour des fonctions différentes comme la législation. L'équilibre a été rompu au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle avec l'augmentation du pouvoir de la chambre des communes et le système électoral qui a permis à l'exécutif de contrôler le pouvoir législatif ; seuls quelques freins et contrepoids étaient exercés par les lords et plus aucun par la Couronne.

Si cette fusion entre le législatif et l'exécutif peut être justifiée par la nécessité pratique et politique, l'indépendance et l'impartialité des juges posent problème avec leur place dans l'échiquier. Comme l'explique assez durement Robert STEVENS :

« Dans la Grande-Bretagne moderne, le concept de séparation des pouvoirs est trouble et la

<sup>982</sup> Eric BARENDT, *An introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, 1998, p.35

<sup>983</sup> Certains, comme AMERY ou MOUNT rejettent cependant cette interprétation estimant pour reprendre AMERY que :

« le gouvernement et le parlement, bien que étroitement entrelacés (entremêlés) et harmonisés, sont encore des entités séparées et indépendantes, remplissant les deux fonctions distinctes de leadership, la direction et le commandement d'un côté, et une discussion critique et un contrôle de l'autre. Ils proviennent d'origines historiques séparées, que chacun perpétue en accord avec ses propres méthodes et a sa propre communauté »

*Thoughts on the Constitution*, p.28 et Ferdinand MOUNT, *The British Constitution Now*, p.39-47.

<sup>984</sup> Lord IRVINE, *Third World-wide Common Law Judiciary Conference*, 5 Juillet 1999. A noter ses propos inverses lors d'un discours devant la Chambre des Lords, le 5 Juin 1996 : « La constitution britannique, largement non écrite, est fermement basé sur la séparation des pouvoirs ».

notion d'indépendance du judiciaire reste principalement un terme de rhétorique constitutionnelle. Certainement sa pénombre et peut-être même son centre sont vagues. Il n'existe pas de théorie générale, bien que pratiquement, les anglais ont développé de manière surprenante des systèmes informels efficaces pour la séparation des pouvoirs<sup>985</sup>. »

Robert STEVENS pense en effet que c'est la culture politique, autrement dit les conventions, qui protège l'indépendance judiciaire au Royaume-Uni<sup>986</sup>. Pourtant, comme le notait BLACKSTONE en 1765 dans ses commentaires sur la loi anglaise, il est nécessaire que le pouvoir judiciaire soit séparé des pouvoirs législatif et exécutif :

« Là où de telles fonctions jointes avec le législatif, la vie, la liberté et la propriété du sujet seraient dans les mains de juges arbitraires, dont les décisions ne seraient pas basées sur un principe fondamental de la loi : qui à travers les législateurs devraient provenir, encore les juges sont liés pour observer. Là où il est joint avec l'exécutif, l'union devrait bien être une perte d'équilibre pour le législatif... Rien ne doit être plus évité, dans une constitution libre, que l'union du domaine du juge avec un ministre d'Etat. »

Or, l'obligation d'indépendance du juge a évolué du fait de l'intégration de la convention européenne des droits de l'homme et notamment de l'article 6 qui garantit à tous un procès équitable « par un tribunal indépendant et impartial ». Comme l'a relevé la Cour européenne dans l'arrêt MCGONNELL v. UK, à propos du rôle de juge du Lord Chancelier<sup>987</sup>, « toute participation directe dans le passage de loi, ou de règles de l'exécutif est suffisante pour mettre en doute l'impartialité judiciaire d'une personne appelé à déterminer un conflit si les raisons existaient pour permettre une variation du mot de la loi ou des règles en question<sup>988</sup>. »

**407.** Se pose alors le problème de la capacité des juges occupant des fonctions législatives ou/et exécutives. C'est le cas des juges composant le comité d'appel de la chambre des lords et donc membres de la chambre, des juges siégeant au JCPC, et enfin du Lord Chancelier. Comment en effet, peuvent-ils être impartiaux, si par exemple, les juges sont chargés d'examiner un conflit de compétences entre une institution dévolue et le parlement de Westminster, appartenant eux-mêmes à l'une de ses chambres ? La solution pourrait bien être ap-

<sup>985</sup> Robert STEVENS, *A loss of Innocence ? Judicial Independence and the separation of powers*, Oxford Journal of Legal Studies, vol. 19, 1999, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 391

<sup>986</sup> On peut citer par exemple la convention qui interdit aux membres de l'exécutif, ministres ou fonctionnaires de l'Etat de critiquer les décisions judiciaires ou le pouvoir judiciaire. Lorsqu'en 1987, le Premier ministre a estimé qu'elle n'était pas capable de commenter une sentence, le speaker de la chambre des communes a ajouté à cette occasion : « il est parfaitement en ordre de critiquer ou de questionner une sentence ; mais il n'est pas dans l'ordre de critiquer un juge. Cela doit être fait par une motion », HC deb., 2 Juillet 1987, col.641, p.332-3 et 384-5, cité par BRADLEY & EWING, *Constitutional and administrative law*, p.374

<sup>987</sup> Le Lord Chancelier a été créé en 1885. Cependant ce n'est qu'à partir du *Courts Act 1971* qu'il assume la plupart de ses responsabilités actuelles. Son poste correspond au ministre de la justice et il possède trois chapeaux : exécutif, législatif et judiciaire. Il est à la fois à la tête du système judiciaire en Angleterre et au pays de Galles mais pas en Ecosse et en Irlande du Nord et il est *ex officio* juge de la Cour d'appel et président de la division chancery. Il est responsable en dernier lieu pour organiser les affaires judiciaires à la fois dans la chambre des lords et dans le conseil privé, mais délègue normalement la tâche de décider qui siégera dans les affaires au law lord le plus âgé. Quand il siège dans la cour, il préside. Il est également speaker de la chambre des lords, un rôle largement cérémonial et porte la plupart des responsabilités d'un ministre de la justice. Il est membre de l'exécutif et siège dans le cabinet et prévaut sur tous les autres ministres, y compris le Premier Ministre.

<sup>988</sup> MCGONNELL v. United Kingdom, 30 EHRR 289, 2000

portée par la suppression du poste de Lord Chancelier, la création d'une commission indépendante chargée des nominations judiciaires et la création d'une cour suprême indépendante. En effet, le remaniement ministériel de juillet 2003 a vu la création d'un Ministère des affaires constitutionnelles, avec à sa tête Lord FALCONER chargé d'occuper les fonctions de Lord Chancelier pour une période transitoire. En effet, ces « actes essentiels de modernisation constitutionnelle », selon Tony BLAIR<sup>989</sup> devraient conduire, à l'abolition du poste du Lord Chancelier, en finissant avec cette position anormale qui permettait à ce ministre de Cabinet de nommer des juges. Or, le Lord Chancelier n'a pas été supprimé mais son rôle a été transformé par le *Constitutional Reform Act 2005*. Ses fonctions judiciaires ont été transférées au *Lord Chief Justice*, désormais à la tête du système judiciaire d'Angleterre et du pays de Galles<sup>990</sup>.

## 2. L'influence politique des juges

Le juge a un rôle important dans toute démocratie en étant chargé de l'application et de l'interprétation de la loi, donc de donner effet démocratiquement aux lois passées, à la résolution des conflits entre des parties privées ou entre les individus et l'Etat et dans le système de droit commun britannique de développer la loi en agissant alors comme les architectes de la constitution, aux côtés du parlement et du gouvernement. Depuis une trentaine d'années les juges ont assumé un rôle plus politique. Pour reprendre Robert STEVENS, directeur du *Pembroke College* à Oxford : « peut-être rien n'a plus changé les juges que la longue période des règles conservatrices entre 1979 et 1997 ». La faiblesse de l'opposition a laissé en effet un manque dans le contrôle de l'exécutif. Il rajoute : « c'est dans ce vide que les juges ont considérablement marché, comme certains d'entre eux même cachés, persuadés qu'ils aidaient à « remédier au déficit démocratique<sup>991</sup> ». Le juge est devenu, plus que le parlement, le protecteur des droits et des libertés. Ce développement a eu lieu avec l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne, amenant les cours à faire respecter la législation européenne dans la législation britannique.

**408.** Depuis 1997, les changements constitutionnels introduits par le parti travailliste ont renforcé la « prise de pouvoir » des juges. La dévolution a amené un nouveau rôle pour les juges dans la résolution des conflits de pouvoir entre les nouvelles assemblées dévolues à tra-

---

<sup>989</sup> *Lord Chancellor timetable unveiled*, BBC News, 19 Juin 2003

<sup>990</sup> Le Lord Chief of Justice sera responsable pour la formation, les conseils et le déploiement des juges.

Le *Lord Chief Justice*, Lord WOOLF, a occupé ces fonctions jusqu'à sa retraite le 30 septembre 2005. Il a été remplacé le 1<sup>er</sup> octobre 2005 aux fonctions de *Lord Chief Justice* par Lord PHILLIPS OF WORTH MATRAVERS. Lord JUSTICE JUDGE l'a remplacé dans ses fonctions de *President of the Queen's Bench Division*.

<sup>991</sup> Robert STEVENS, *A loss of Innocence ? Judicial Independence and the separation of powers*, Oxford Journal of Legal Studies, vol. 19, 1999, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 373

vers le Comité Judiciaire du Conseil Privé. De la même façon, le *Human Rights Act* a étendu le rôle politique des cours qui peuvent désormais déclarer des lois incompatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme. Ces changements constitutionnels ont permis aux cours d'articuler et de définir plus explicitement les relations et les lignes de responsabilités entre les cours, l'exécutif et la législature au Royaume-Uni. Le *Human Rights Act 1998* et les actes de dévolution ont eu des répercussions importantes sur le principe de souveraineté parlementaire et sa suprématie.

**409.** Par l'augmentation de leur champ de contrôle avec la dévolution et le *Human Rights Act*, les juges interviennent de plus en plus dans des domaines politiques. On pourrait alors penser que leurs interventions (et leurs décisions) sont elles-mêmes politiques<sup>992</sup>. Ils agissent aujourd'hui comme un véritable contrepoids à la « toute puissance » du gouvernement, permettant ainsi de faire respecter l'Etat de droit. Pour reprendre Lord SCARMAN\* citant William BLACKSTONE :

« Il est grandement nécessaire pour préserver l'équilibre de la constitution que le pouvoir exécutif soit une branche, non pas l'ensemble, de la législature. Leur union totale, nous avons vu (*en référence à la tyrannie des STUARTS qui a précédé l'accord de 1688*), serait un produit de tyrannie : la séparation totale, pour le moment, produirait, à la fin, les mêmes effets. La législature deviendrait bientôt tyrannique, en faisant des empiètements continus et en assumant graduellement elle-même les droits du pouvoir exécutif<sup>993</sup>. »

Si BLACKSTONE parlait en 1765, la domination du gouvernement sur le parlement est encore aujourd'hui d'actualité. Il appartient au juge non pas de substituer aux politiques mais de veiller au bon équilibre des pouvoirs et d'éviter les abus de pouvoir par un gouvernement suprême. De facto, les juges prennent des décisions constitutionnelles en étant amenés dans le cadre de la dévolution et du HRA à interpréter les statuts britanniques.

**410.** Le contrôle du gouvernement par les juges passent par *le Judicial review*<sup>994</sup> de la propre création des cours, et s'est développé depuis les années soixante. Cette procédure peut-être considérée comme une application juridictionnelle de la *rule of law*<sup>995</sup> puisqu'elle permet aux particuliers de contester la légalité des décisions de l'administration et les protège de ce fait contre l'arbitraire des autorités administratives.

En contrôlant les décisions du gouvernement, les juges entendent donner effet à la volonté du parlement et à vérifier que les pouvoirs du gouvernement soient exercés légalement, justement et raisonnablement. Cependant, les juges ne peuvent pas imposer leur propre vue si

---

<sup>992</sup> On peut prendre l'affaire PINOCHET jugée par les membres du Comité d'appel de la Chambre des Lords.

<sup>993</sup> BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England I*, 154, 1765, cité par Lord SCARMAN, *Why Britain needs a written Constitution*, The Charter 88 Trust, 20 Juillet 1992, p.6

<sup>994</sup> Le *judicial review* est « une demande qui tend à réviser la conformité au droit d'une règle ou d'une décision, d'une action ou d'une carence en rapport avec l'exercice de fonctions publiques », Article 54.1 (2) des règles de procédure civile des cours supérieures, « *Civil Procedure Rules* »,

<sup>995</sup> J. JOWELL, « The rule of Law today », in *The changing constitution*, J.JOWELL et Dawn OLIVER (édité par), Oxford University Press, 2000, 387 p., p. 17.

l'acte est illégal mais peuvent obliger l'autorité à décider à nouveau, appliquer la loi correctement, faire un ordre interdisant la loi, ou faire une déclaration de ce que dit la loi.

**411.** Les juges ont par ailleurs modifié leur approche lors de l'examen des décisions des autorités publiques. Ils ont opté pour le contrôle de proportionnalité<sup>996</sup>, utilisé par la Cour européenne. Cependant l'utilisation de la procédure d'interprétation conforme du *Human Rights Act* de 1998, en théorie respectueuse du principe de souveraineté du Parlement, révèle, dans certains cas, un activisme judiciaire qui affecte la souveraineté du Parlement. En effet, les cours peuvent en venir à amender la loi dans l'optique d'une juste interprétation du HRA.

**412.** Or, l'article 3 soulève, dans son application, la question du respect des intentions du législateur mais également celle de la séparation entre les fonctions judiciaires et législatives. Lorsqu'une interprétation confère à la loi un sens différent de celui que le Parlement a voulu lui donner, le juge empiète sur les compétences du législateur, ce qui constitue une atteinte indirecte au principe de souveraineté du Parlement. Ce dernier ne détient plus l'exercice exclusif du pouvoir législatif. L'utilisation de l'article 3 conduit les Cours au-delà de ce que le principe traditionnel de souveraineté parlementaire pouvait leur assigner. De même, la technique de la déclaration d'incompatibilité constitue une limite insidieuse au principe de souveraineté du Parlement.

**413.** Si le principe de souveraineté parlementaire subsiste théoriquement, il est dorénavant soumis au contrôle du pouvoir judiciaire<sup>997</sup> par le biais de l'interprétation conforme et de la déclaration d'incompatibilité. La réponse à une déclaration d'incompatibilité est également susceptible d'affecter la souveraineté du Parlement lorsqu'elle prend la forme d'un *remedial order*. Le juge Stephen SEDLEY\*<sup>998</sup> y voit le remplacement graduel de la souveraineté parlementaire de DICEY par un nouveau genre de « souveraineté bipolaire » de la Couronne en son parlement et la Couronne dans les cours, rendant les ministres responsables devant eux.

---

<sup>996</sup> *R. v. Secretary of State For The Home Department, Ex Parte Daly*, [2001] UKHL 26; [2001] 3 All ER 433; [2001] 2 WLR 1622.

<sup>997</sup> A.W. BRADLEY, «The sovereignty of Parliament: Form or substance?», pp. 23-58, in *The Changing Constitution*, Oxford University Press, New-York, 2000, p. 56.

<sup>998</sup> cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 373

## **B/ Un moyen de préserver la Constitution britannique**

Deux opinions s'opposent dans la nécessité d'une Constitution écrite.

D'un côté on peut penser que la Constitution est désuète et antidémocratique. Le gouvernement britannique est trop centralisé et insuffisamment responsable. Les libertés fondamentales de ses citoyens ont grandement besoin d'être protégées. C'est l'opinion par exemple des groupes de réflexion tels que Charter 88 ou *l'institute of Public policy Research* pour qui « aucune démocratie ne peut être considérée comme sûre dont les libertés ne sont pas codifiées dans une constitution basique ».

De l'autre, la Grande-Bretagne est une des plus stables démocraties du monde, ses « vieilles » institutions sont largement admirées et copiées. Sa constitution non écrite, un monument dédié au pragmatisme est suffisamment flexible pour rencontrer les demandes d'une société en mutation. C'est l'idée du caractère évolutif de la Constitution pouvant ainsi s'adapter par sa flexibilité. Mais en admettant que les réformes entreprises en 1997 ont modifié irrémédiablement la Constitution britannique, sa codification dans un document unique pourrait alors la protéger.

### **1. La protection de la Constitution « parlementaire »**

L'histoire constitutionnelle britannique montre le développement de la constitution parlementaire. Depuis l'acte de 1688, le parlement a développé ses propres processus. Ils sont basés sur des conventions et des pratiques établies en interne établis par le parlement pour la conduite de ses affaires. Ils peuvent bien sur être changés par le parlement. Ils le sont d'ailleurs fréquemment sans débat public ni discussion et il n'y a pas besoin de loi pour les amender. Ils sont rarement connus du grand public. Ils ne peuvent pas être contrôlés par les juges car ils sont par nature des arrangements politiques. Cependant, on ne peut que s'accorder sur le développement d'une constitution plus gouvernementaliste que parlementaire où le mode de scrutin permet aujourd'hui au gouvernement d'asseoir son autorité sur l'ensemble de la chambre des communes et de la gouverner.

**414.** En rassemblant dans un document unique, les lois fondamentales du Royaume, l'essence parlementaire de la Constitution pourrait être alors protégé des intrusions du gouvernement national mais également européennes. Pour Lord SCARMAN, une constitution écrite apporterait également plus de lisibilité :

« Aujourd'hui notre constitution n'est pas écrite mais cachée et difficile à trouver. La plupart, bien sur est écrit dans le sens que c'est publié et disponible à tous ceux qui souhaitent le lire. L'accord de 1688 est incorporé dans notre statut de loi : mais combien d'entre nous lisent les Actes du Parlement ? Et l'accord n'est pas l'ensemble de la Constitution. Il a établi une constitution parlementaire... Le citoyen manque d'une constitution qu'il puisse lire et

comprenne et qui lui permette, s'il a besoin de clamer un droit qu'il peut faire valoir<sup>999</sup>. » C'est dans le même esprit que Gordon BROWN a proposé d'établir une « déclaration des valeurs britanniques » et d'examiner une déclaration des droits et des devoirs britanniques (*Bill of Rights and Duties*). Il estime que cela « devrait mener à concordat entre le gouvernement et le parlement ou une constitution écrite ».

## 2. Une nouvelle source de légitimité

Dans la décision de la *High Court - Thoburn v Sunderland City Council*<sup>1000</sup>, les lords judiciaires ont affirmé la nécessité de reconnaître une hiérarchie entre les lois ordinaires et les lois constitutionnelles. Ces lois constitutionnelles<sup>1001</sup>, au nombre desquelles se trouvent le *Human Rights Act* 1998 et les actes écossais et gallois, ne peuvent être modifiées que par des dispositions claires et non ambiguës d'une loi ultérieure.

Cette approche novatrice présente les avantages d'une Constitution écrite qui accorde un statut particulier aux droits fondamentaux tout en préservant la souveraineté du législateur et la flexibilité de la Constitution britannique. Ce début de formalisation constitutionnelle est pourtant, en théorie, incompatible avec le principe de souveraineté parlementaire.

Aujourd'hui, la question de la nécessité d'un document constitutionnel écrit se pose en devenant l'élément final manquant au vu des réformes engagées. Anthony BARNETT\*, un des fondateurs du groupe Charter 88, estime que John SMITH avait accepté la logique d'une constitution écrite derrière le concept de « nouvel accord constitutionnel » :

« SMITH aurait été vers une constitution codifiée. Il savait ce que cela signifiait et c'était sa tradition, et une fois qu'il avait commencé il aurait parcouru la distance.. Il avait compris qu'appeler à une constitution écrite juste comme ça était utiliser des mots pour lesquels le pays n'ait pas préparé. Un nouvel accord constitutionnel est une constitution écrite. Si il avait voulu dire non écrite, il l'aurait dit<sup>1002</sup>. »

Pour Lord STEYN :

« Une déclaration des droits ne peut pas exister dans un vide constitutionnel. Elle a besoin de s'insérer dans une structure constitutionnelle d'un caractère démocratique. Tandis que nous avons maintenant une déclaration des droits écrite, nous n'avons pas de constitution écrite .. Je crois que nous avançons vers un État constitutionnel .. Nos juges ne parlent plus maintenant de sujets mais de citoyens et d'individus. Avec la dévolution il n'y a maintenant aucun doute que les individus ont des droits contre l'État et ses agences ... la règle de droit s'applique à tous y compris l'État<sup>1003</sup>. »

Mais n'est-ce pas tout simplement une caractéristique à laquelle sont attachés les britanniques

---

<sup>999</sup> Lord SCARMAN, *Why Britain needs a written Constitution*, The Charter 88 Trust, 20 Juillet 1992, p.4

<sup>1000</sup> *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] EWHC Admin.195 ; [2003] QB 151 §62- 64.

<sup>1001</sup> Cette décision fait référence à la *Magna Carta* 1215, le *Bill of Rights* 1689, les *Act of Union* 1707 et 1800, le *European Communities Act* 1972, le *Scotland Act* 1998 et le *Government of Wales Act* 1998.

<sup>1002</sup> cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 38

<sup>1003</sup> Lord STEYN, « Human Rights : the legacy of Mrs ROOSEVELT », *Public Law*, 2002, 473, cité par Dawn OLIVER, *Constitutional Reform in the UK*, p. 100

qui fait apparaître un type de constitutionnalisme à l'anglo-saxonne<sup>1004</sup> caractérisé par la persistance virtuelle du principe de suprématie du Parlement qui reste, pour l'instant, un élément incontournable des mesures adoptées en matière de protection des droits et libertés ; « une créature mythologique<sup>1005</sup> » comme l'image Geoffrey ROBERTSON.

**415.** Pour Dawn OLIVER il y a deux avantages à une constitution écrite. Premièrement elle permettrait de se protéger de l'Europe en prévoyant une procédure spéciale d'approbation d'intégration à l'Europe. Deuxièmement en cas de tensions et rupture de confiance entre le gouvernement, le parlement britanniques et les institutions dévolues, une constitution écrite permettrait de protéger les institutions et on pourrait alors évoluer dans ce cas vers un système à l'américaine. Mais toujours selon OLIVER la constitution devrait alors être « la source du pouvoir de l'Etat, plutôt qu'un essai d'écrire le système existant ou un système désiré sans l'enraciner de quelque manière<sup>1006</sup> ».

---

<sup>1004</sup> S. GARDBAUM « The New Commonwealth Model of Constitutionalism », *American Journal of Comparative Law*, n° 49, 2001, pp. 707-760, Cité par DUFFY, « Le renouveau du droit constitutionnel britannique sous l'influence du *Human Rights Act 1998* », 15 pages.

<sup>1005</sup> Geoffrey ROBERTSON, *What kind of Constitution ?*, Charter88/indépendant 1991 Constitutional Convention, 23 mars 2001

<sup>1006</sup> Dawn OLIVER, *Constitutional Reform in the UK*, p.387.





# **DEUXIEME PARTIE**

## **LA DEVOLUTION :**

### **METAMORPHOSE**

#### **DE**

#### **L'ETAT**

### **BRITANNIQUE**

La structure étatique britannique « ancrée dans les traditions » doit, pour continuer à représenter *une des plus vieilles démocraties parlementaires*, s'adapter et faire face en pratique au développement de nouvelles relations avec les nouvelles institutions dévolues. L'Etat britannique doit gérer cette nouvelle répartition des pouvoirs et créer une nouvelle unité dans la diversité autrement dit un nouvel équilibre. Amené à évoluer, il doit le faire en prenant en compte la complexité de la réforme.

**416.** Une caractéristique majeure de la réforme est la **nature asymétrique** des rapports désormais créés entre Westminster et ses nations périphériques.

D'une part à un niveau « régional » où les assemblées sont différemment prises en compte. Le parlement écossais et l'assemblée nationale galloise diffèrent en effet dans la nature des pouvoirs transférés. Il se crée une répartition inégalitaire entre les nations, autrement dit, à chaque nation son modèle de dévolution. Là où dans l'acte écossais, la souveraineté suprême est clairement *réservée* à Westminster dans tous les domaines (*reserved model*) ; les actes gallois de 1998 et de 2006 définissent les matières nombreuses dans lesquelles l'assemblée peut intervenir.

A un niveau national, d'autre part, où l'Angleterre se trouve seule à ne pas bénéficier d'institution spécifique. Elle doit faire face à cette position « quasi hégémonique » au sein d'un parlement fédéralisé (529 membres sur 659). C'est en effet le déséquilibre créé par la dévolution qui oblige l'Angleterre à « repenser » son organisation. Comment peut-elle intervenir dans la structure britannique en tant que nation qui a jusqu'à présent bénéficié d'une supériorité démographique et politique. Comment s'exerce la nouvelle répartition des députés écossais et gallois, siégeant au parlement de Westminster qui doivent distinguer la norme « générale », de la norme anglaise et/ou galloise ?

**417.** On ne peut plus aujourd'hui ranger l'Etat britannique parmi les États unitaires et centralisés. Mais doit-on le considérer pour autant comme un Etat quasi fédéral voire en voie de fédéralisation ? Dans son « *Introduction à l'étude du droit de la Constitution* », DICEY relevait trois caractéristiques déterminantes d'un fédéralisme complètement développé : « la suprématie de la constitution, la distribution vers des institutions avec une autorité limitée et coordonnée des différents pouvoirs du gouvernement et l'autorité des cours d'agir comme interprète de la constitution<sup>1007</sup>. » Or la dévolution a introduit des éléments fédéralisants.

Tout d'abord, la nouvelle structure étatique est désormais intégrée dans des actes législatifs. Ceux-ci s'appliquent territorialement et définissent, le niveau et l'étendue des compétences accordées. C'est une première définition « négative » de la constitution britannique<sup>1008</sup>. En-

---

<sup>1007</sup> *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, DICEY, p. 144

<sup>1008</sup> Cf. annexe 5 du *Scotland Act 1998*

suite, la forte potentialité politique des nouvelles assemblées nationales ne doit pas être négligée comme élément de fédéralisation de la structure. Par exemple, si le Royaume-Uni parle d'une seule voix au Conseil Européen, il le fait en concertation avec les gouvernements des institutions dévolues. La prise en compte de la volonté politique écossaise et galloise à un niveau européen rend compte de la force « potentielle » de ces nouvelles institutions et de leurs répercussions sur le système étatique. La coordination et le contrôle<sup>1009</sup> à un niveau étatique de la norme sub-étatique par la nouvelle Cour suprême agissent ici comme élément de cohésion (ou d'explosion) de la structure.

Le caractère instable de la dévolution trouve une première réponse dans l'adaptabilité de la Couronne au travers d'une « diplomatie inter-dévolution ». Mais l'étendue de la transformation reste encore aujourd'hui incertaine et la fédéralisation complète du système improbable à cause de l'asymétrie soulevée par la question anglaise<sup>1010</sup>. Face aux contextes nationaux spécifiques, l'Union sortira-t-elle renforcée ou affaiblie voire éclatée de cette réforme constitutionnelle ?

Il est important de s'intéresser tout d'abord au niveau local et voir comment la dévolution transforme la représentation traditionnelle **(Chapitre 1)**.

Puis, il sera intéressant de voir à un niveau britannique et européen dans quelle mesure la dévolution joue un rôle déterminant dans l'évolution de la structure de l'Etat britannique à travers son impact, modifiant la conception de l'Etat d'union britannique **(Chapitre 2)**.

---

<sup>1009</sup> Le Comité Judiciaire du Conseil Privé a l'autorité temporaire pour agir comme interprète de la norme infra-constitutionnelle en devant interpréter la norme constitutionnelle.

<sup>1010</sup> Pour reprendre l'argumentation de la *Royal Commission on the Constitution* : « une fédération des quatre entités - Angleterre, Ecosse, pays de Galles et Irlande du Nord - serait déséquilibrée et ne fonctionnerait pas.(...) Le parlement anglais serait le rival du parlement fédéral du Royaume-Uni ; et au sein du parlement fédéral lui-même, la représentation anglaise poserait problème face aux représentations écossaise, galloise et irlandaise qui ensemble représentent moins d'1/5<sup>ème</sup> de la population. »



## CHAPITRE 1

### La répartition de compétences issues des statuts régionaux

Les lois britanniques, avec la dévolution, ne sont plus « les mêmes pour tous ». L'Union, en étant différenciée, devient avec la dévolution, une union parcellisée, régionalisée. Le parlement écossais et l'Assemblée Nationale galloise ont le pouvoir de prendre toutes les mesures qu'elles estiment nécessaires dans les domaines de compétence qui leur sont dévolus. Les nouveaux gouvernements ont le droit d'intervenir dans des domaines aussi variés et divers que l'éducation<sup>1011</sup>, la santé, les transports... et donc *a fortiori* de conduire une politique qui peut s'avérer différente.

**418.** Chaque entité dévolue détient une parcelle de la politique de l'identité nationale. Elle représente une spécificité à un niveau régional qui peut s'exercer différemment. La loi est écossaise, comme elle peut être aussi galloise mais comme elle reste avant tout britannique. Cependant, si les nouveaux statuts législatifs écossais et gallois sont créateurs de droits pour les entités dévolues, ils sont également gardiens du nouvel ordre établi, de cette nouvelle Union. Il n'appartient pas au parlement écossais, et encore moins à l'assemblée galloise, de légiférer dans les domaines « suprêmes » et réservés qui touchent à la nature même du régime démocratique. La hiérarchie entre les normes primaires et secondaires semble protégée et inattaquable, étant de la seule compétence du parlement de Westminster de faire varier les pouvoirs accordés.

C'est pourquoi afin de déterminer les perspectives pour les relations territoriales / locales dans ce nouveau modèle pyramidal de « gouvernance » nous verrons dans une première partie l'exercice de la démocratie au niveau local (**section 1**). Nous nous interrogerons ensuite sur les conséquences de ces nouveaux statuts régionaux (**section 2**).

---

<sup>1011</sup> Domaine déjà réservé pour l'Ecosse par la préservation de son système éducatif aux lendemains de l'Union



## **Section 1 : Une nouvelle structure de « gouvernance » locale**

Le terme de « gouvernance » est un concept politique apparu dans les années 90. Il se caractérise pour reprendre le politologue Rod RHODES « comme un nouveau processus de gouvernement ; ou le changement de condition d'une règle ordonnée ou la nouvelle méthode par laquelle la société est gouvernée<sup>1012</sup> ». En effet, le terme de « gouvernance » est à distinguer de la notion traditionnelle de « gouvernement » qui reste associée à une forme organisée, rationnelle et cohérente du pouvoir<sup>1013</sup>. La gouvernance renvoie « à un processus de coordination qui permet à l'exercice des pouvoirs politiques, économiques et administratifs de s'effectuer à tous les niveaux de la structure du système national, régional et local par différents acteurs disposant à des degrés divers de pouvoirs de décision<sup>1014</sup> ». Le professeur RHODES, nous explique que :

« La notion de gouvernance trouble la distinction entre l'Etat et la société civile. L'Etat devient une collection de réseaux intra organisationnels faits d'acteurs gouvernementaux et sociaux sans acteur souverain pour diriger ou réguler. Un des défis majeurs pour le gouvernement est de permettre ces réseaux et de trouver de nouvelles formes de coopération<sup>1015</sup>. »

**419.** RICHARDS et SMITH<sup>1016</sup> dans leurs travaux sur la notion de gouvernance et le développement de la prise de décision publique au Royaume-Uni de 1950 à 2000 identifient trois périodes distinctes. La première renvoie à ce qu'ils nomment « *l'ère du gouvernement* » où la prise de décision est un exercice relativement simple caractérisé par un processus dominé par le gouvernement central sur une scène politique relativement ordonnée. A l'inverse, ils identifient à partir des années 90, une « ère de gouvernance » dans laquelle le gouvernement central s'est trouvé lui-même n'être qu'un acteur parmi les nombreux intégrés dans le processus de décision caractérisé par la fragmentation et la désagrégation. En réponse à cette tendance et pour retrouver un certain degré de contrôle, au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, le gouvernement britannique a commencé à introduire de nouvelles structures et procédures, une troisième période

<sup>1012</sup> Roderick Arthur William (R.A.W) RHODES, *Understanding Governance*, Open University Press, 1997, p.46

<sup>1013</sup> Tableau sur les différences entre le concept de Gouvernement et celui de Gouvernance

<i>Gouvernement</i>	<i>Nouvelle Gouvernance</i>
L'Etat Le secteur public Institutions Structures organisationnelles Disposition directe (' <i>rowing</i> ') Commandement, contrôle, direction Hiérarchie et autorité	L'Etat et la société civile Secteurs Publics, privés et volontaires (ou tiers) Processus Politiques, résultats Permettre (' <i>argumentation</i> ') Mener, faciliter, collaborer, négocier Réseaux et partenariats

Source: LEACH R. and PERCY-SMITH J. (2001) *Local Governance in Britain*, Basingstoke: Palgrave, p.5.

<sup>1014</sup> Office québécois de la langue française, 2003, <http://www.granddictionnaire.com>

<sup>1015</sup> R.A.W RHODES, *Understanding Governance*, Open University Press, 1997, p.57

<sup>1016</sup> RICHARDS D. et SMITH J.D., *Governance and Public Policy in the United Kingdom*, Oxford University Press, 2002.



que RICHARDS et SMITH qualifient d'« ère de gouvernement d'engagement ».

**420.** Le gouvernement du *New Labour*, en mettant en place la dévolution en 1997, s'est engagé à réduire le déficit démocratique existant et s'étant développé dans les années 80<sup>1017</sup>. Dans cette volonté de créer une nouvelle forme de « gouvernance », le nouveau parlement écossais et l'assemblée galloise se veulent ses représentants. En conséquence les bases même du régime représentatif britannique sont bouleversées. Dans cette « nouvelle » forme de démocratie, il s'agit d'intégrer, d'associer les différents partenaires locaux socio-économiques à l'élaboration des décisions et à leur mise en place et ainsi de rendre la démocratie plus participative.

**421.** Désormais, dans le respect des nouveaux statuts les « nouveaux gouvernants » locaux peuvent choisir leurs politiques et ainsi éviter de se voir imposer des politiques non voulues, prises par un centre lointain et peu au fait de leurs préoccupations locales<sup>1018</sup>.

Avant la dévolution, pour résumer, Westminster et Whitehall (avec les secrétaires d'Etat siégeant en leur sein) étaient les seuls décideurs et référents pour les populations écossaise et galloise. Depuis les années 70, l'arrivée de Margaret THATCHER au pouvoir avait amené une centralisation du pouvoir définissant les orientations nationales et fixant le cadre politique, le centre dirigeant tout par l'intermédiaire de ses agents locaux, irresponsables. Comme le souligne Vernon BOGDANOR cette forte centralisation « a prouvé n'être favorable ni à la responsabilité ni à un gouvernement effectif. Au lieu de cela, elle a donné lieu à un déficit démocratique<sup>1019</sup> ».

**422.** Les nouvelles institutions deviennent alors un « relais » des acteurs sociaux et économiques créant une nouvelle forme de partenariat politique. La représentation politique s'élargit et crée une forme plus active de responsabilité, offrant une place de choix sur la scène publique à la société civile qui est désormais associée au processus de décision.

De plus, la création des institutions dévolues a entraîné de fait un nouveau niveau de gouvernement entre les autorités locales et le gouvernement central. En conséquence, le gouvernement local doit se réorganiser. Le gouvernement travailliste, le 3 juin 1997, seulement un mois après son arrivée au pouvoir, a ratifié la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe et s'est donc engagé à « protéger et développer les droits des autorités locales ». Si avant la dévolution, le gouvernement local était « simple » agent du gouvernement central,

---

<sup>1017</sup> Déjà en novembre 1996, le gouvernement conservateur de l'époque avait publié un Livre blanc, sur la base des recommandations du Comité de la Chambre des Lords sur les relations entre les administrations centrales et locales (*The House of Lords Select Committee on Relations between Central and Local Government*, juillet 1996), comportant un programme d'action pour renforcer la démocratie locale, encourager les autorités locales à jouer un rôle prépondérant au niveau local et améliorer les relations entre les administrations centrales et locales.

<sup>1018</sup> Un des exemples les plus significatifs de politique imposée par le centre : la *poll tax*

<sup>1019</sup> Vernon BOGDANOR, *New Statesman*, 25.7.97, cité par Neil MCNAUGHTON, *Local and Regional Government in Britain*, p.78

avec la dévolution il voit ses missions s'élargir et dépend à présent des institutions territoriales.

C'est pourquoi afin de déterminer cette nouvelle gouvernance locale, nous verrons dans un premier temps en quoi consiste ce nouveau partenariat (**paragraphe 1**) puis dans un deuxième temps l'échiquier politique recomposé, voire rénové (**paragraphe 2**).



## **Paragraphe 1 : Un nouveau partenariat démocratique**

Le concept de partenariat est un principe emblématique de la pensée constitutionnelle du *New Labour*. Il s'agit pour reprendre la définition du « partenariat » par l'assemblée nationale galloise de « travailler ensemble vers une série de buts communs et de reconnaître la contribution de chacune des parties<sup>1020</sup> ». Ce système de partenaires travaillant ensemble s'exerce dans une structure de gouvernance à plusieurs niveaux. Les niveaux locaux, nationaux, voire supranationaux doivent collaborer ensemble pour mettre en place une politique sinon commune du moins orientée dans la même direction politique. Comme le souligne, Tony BLAIR : « la dévolution est un partenariat, et un partenariat est une rue à deux voies<sup>1021</sup> ». Il ne s'agit donc pas d'appliquer uniformément la même politique mais plutôt de « marcher main dans la main » dans la même direction.

**423.** Dans cette logique, le principe de subsidiarité a été introduit par la Convention Constitutionnelle écossaise. Il doit servir de fondement aux relations du parlement avec Westminster mais aussi avec les autorités locales, les communautés des îles. La Convention voit dans la création du nouveau parlement écossais l'occasion de changer fondamentalement un système antidémocratique et archaïque. Pour le gouvernement britannique, le principe exige que :

« Les décisions ont besoin d'être prises au niveau le plus juste, national, régional ou local de manière à faire le meilleur usage de l'énergie, des idées et de l'engagement du public britannique. Notre but est de dévoluer le processus de décision à la région, aux niveaux régionaux ou locaux lorsque c'est possible pour que le peuple soit le mieux placé pour prendre les décisions sont capables de le faire et que les décisionnaires soient plus responsables devant le peuple local<sup>1022</sup>. »

Il est donc du devoir des institutions dévolues de trouver les moyens de former un « nouveau » partenariat et de mettre en place les conditions pour une « bonne gouvernance<sup>1023</sup> ». Dans cet objectif de créer des institutions ouvertes et accessibles, la structure de gouvernance a changé en associant d'une manière formelle et officielle les groupes de pression qui ont désormais une importance sur la scène politique locale.

Nous verrons tout d'abord cette « nouvelle » forme de démocratie **(I)** puis l'orientation communautariste qui en découle **(II)**.

---

<sup>1020</sup> The National Assembly for Wales, *Voluntary Sector Scheme*, Septembre 2000, para.3.1, p.7

<sup>1021</sup> Assembly Record, 30 Octobre 2001

<sup>1022</sup> « *Opportunities for change* », Rapport sur la stratégie du Royaume-Uni pour le développement durable, paras 53/54

<sup>1023</sup> Le concept de « bonne gouvernance » implique l'ouverture, la responsabilité, l'efficacité, la participation publique, la légitimité, la confiance, la fiabilité, l'absence de corruption et le respect des droits de l'homme. L'article 9 de l'Accord de Cotonou (signé en juin 2000 et entré en vigueur le 1er avril 2003) définit la "bonne gouvernance" comme étant la « gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable ».



## I. La démocratie « participative »

La démocratie participative est littéralement un régime où le peuple participe et prend part au pouvoir : un pléonasme en quelque sorte. Cette forme de démocratie se veut être une démocratie active, à l'inverse de la passivité de la démocratie représentative, et locale pour la prise de décisions affectant directement le citoyen et dont il a une connaissance immédiate ; en résumé, c'est l'application du principe de subsidiarité. Dans cette volonté de prendre la décision correspondant au niveau le plus juste et concerné, il s'agit notamment de responsabiliser les citoyens en les associant aux processus de décision en amont. Pour citer Tony BLAIR :

« L'impulsion démocratique a besoin d'être renforcée en trouvant de nouvelles façons pour permettre aux citoyens d'agir dans le processus de décision qui les affecte .. La vérité est quand dans une société mature, les représentants prendront de meilleures décisions si ils prennent pleinement en compte l'opinion publique et encouragent le débat public sur les grandes décisions affectant les vies des gens<sup>1024</sup>. »

**424.** Les représentants élus ne sont plus les seuls légitimes, voire *responsables* pour décider sur la base de leur mandat ou de leur programme. Il s'agit concrètement de rendre les institutions locales, régionales plus accessibles et ouvertes en développant un partenariat « institutionnalisé » avec des institutions représentatives de la société mais non élues par le peuple, permettant de refléter l'opinion de ce public et de l'associer aux décisions. Les représentants élus doivent donc compter désormais avec la société civile en la consultant et en l'intégrant aux débats, ce qui doit permettre selon le nouveau parti travailliste de restaurer le lien de gouvernance avec les peuples concernés, en mettant en place au travers de l'association de ces nouveaux représentants une nouvelle manière de gouverner qui mettrait fin au lien manquant dans la gouvernance démocratique et réglerait la question du déficit démocratique.

Ainsi, si les groupes de pression<sup>1025</sup> ou plus largement la société civile ne sont pas nés avec la dévolution, par contre, celle-ci leur permet de leur accorder « obligatoirement » la parole et de

<sup>1024</sup> Tony BLAIR, « *The third Way : New Politics for the New Century* », Londres, The Fabian Society, 1998

<sup>1025</sup> Pour reprendre la définition de Wyn GRANT, un groupe de pression est

« une organisation qui cherche comme une de ses fonctions à influencer la formulation et l'implantation de la politique publique, la politique publique représentant une série de décisions autoritaires (qui font autorité) prises par l'exécutif, la législature et le judiciaire et par le gouvernement local et la communauté européenne ».

Wyn GRANT, p.9, 1989, cité par Peter LYNCH, *Scottish Government and Politics*, p.111

### **Principaux groupes de pression :**

Type de Groupe	Activités principales
Chambres de commerce	Représenter les intérêts des entrepreneurs locaux et des affaires
Associations de propriétaires	Faire pression sur les autorités pour maintenir et améliorer la prestation du logement
Groupes d'environnement	Faire campagne pour un meilleur environnement local à travers des mesures de trafic, améliorer les parcs et les jardins et le contrôle sur l'industrie locale
Amis des Parcs	Chercher une meilleure prestation des parcs et autres facilités de loisir
Associations de Parents	Faire pression sur les autorités pour améliorer le service de l'éducation
Groupes des minorités	Faire pression sur les autorités pour fournir des facilités ou des bourses aux minorités et fournir une protection lorsqu'ils souffrent de violence et de discrimination
Groupes des Arts	Chercher des financements et des facilités pour les projets d'arts locaux

Source : Neil McNAUGHTON, *Local and Regional Government in Britain*, p.88

les intégrer finalement à la sphère publique et politique. Les décideurs doivent en effet aménager des processus internes et externes qui leur permettent d'avaliser leurs décisions, et d'obtenir de ces consultations une légitimité « populaire » ou plus exactement acceptée par le plus grand nombre.

C'est pourquoi il convient tout d'abord de s'intéresser au principe de subsidiarité qui sert de fondement à cette nouvelle répartition des pouvoirs **(A)** et de s'intéresser ensuite à cette « société civile » afin de déterminer sa légitimité en tant que nouvelle représentante des intérêts du peuple et de voir son influence réelle dans la prise de décision et le débat politique **(B)**.

## A/ Le principe de subsidiarité : nouveau vecteur démocratique

Le principe de subsidiarité est une orientation politique qui porte en lui plusieurs significations relatives à la décentralisation du pouvoir de décision. La subsidiarité s'inscrit dans une perspective de la démocratie « délibérative »<sup>1026</sup>, conjuguant représentation et participation, débat et décision. Il s'agit en effet d'un principe plus philosophique que juridique dont les définitions sont nombreuses. Ainsi, pour le Littré, est subsidiaire<sup>1027</sup> « ce qui vient en aide à quelque chose de principal », pour le Robert « ce qui est secondaire, accessoire » et pour le Petit Larousse, ce qui est « destiné à suppléer à autre chose ». Toutes ces définitions renvoient donc à l'idée de complémentarité. La subsidiarité est un principe d'attribution, de répartition directe des compétences entre niveaux, sous-ensembles d'une société complexe. Le principe de subsidiarité est avant tout un principe défendu par les partisans du fédéralisme qui y voit un moyen d'une juste répartition des compétences mais également un moyen de préserver les identités nationales.

**425.** Le principe de subsidiarité est plus généralement associé au droit communautaire où il a été mis en place comme un moyen de limiter l'intervention de la communauté dans des domaines de plus en plus variés sans qu'il existe un réel contrôle politique. Il a été intégré comme nouvelle règle de base juridiquement contraignante et constitue la clé de l'accord de MAASTRICHT ainsi que le précise l'article 3B<sup>1028</sup>. Il doit logiquement conduire à ce que la collectivité la plus élevée (l'Union européenne) n'intervienne dans les compétences qu'elle est amenée à partager avec les Etats (les compétences concurrentes) que si les objectifs de l'action envisagée ne sont pas susceptibles, en raison de leurs dimensions ou de leurs effets, d'être réalisés de manière suffisamment satisfaisante par les échelons inférieurs (Etats ou régions). Par conséquent, l'action de la Communauté ne peut qu'avoir *un caractère subsidiaire* par rapport à celle des Etats qui demeurent en principe prioritaires. La subsidiarité doit permettre, en théorie, de privilégier systématiquement la collectivité la plus qualifiée pour réaliser les objectifs fixés par le traité.

Mais le principe de subsidiarité n'est pas seulement un principe directeur pour les relations entre les Etats membres et les institutions communautaires, il joue également à l'intérieur de

---

<sup>1026</sup> Par définition, la *délibération* suppose l'intégration entre le *débat* et la *décision* publiques. La *démocratie délibérative* est un régime dont les institutions garantissent, pérennisent cet état.

<sup>1027</sup> Le mot subsidiarité vient du latin « subsidium » et de ses dérivés « subsidiarius » ou « subsidior ». Il désignait à l'origine les lignes ou les troupes de réserves, qui n'étaient appelées à renforcer les armées régulières qu'en cas de besoin, Félix GAFFIOT, *Dictionnaire abrégé Latin Français illustre*, Hachette, Paris, 1963, p.619

<sup>1028</sup> Article 3B : « La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent Traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ».



certaines Etats membres, en particulier en Allemagne, ou les länder ont un droit garanti par la Constitution de prendre des règles sur leurs propres responsabilités sur toutes les affaires de la communauté locale à l'intérieur des limites établies par la loi<sup>1029</sup>.

**426.** En ce qui concerne la dévolution, la subsidiarité a été affirmée comme une orientation fondamentale dans les discussions sur la décentralisation entre le gouvernement national aux gouvernements régionaux et locaux et ce déjà par la Commission KILBRANDON en 1973. Le principe de subsidiarité est utilisé aujourd'hui par le gouvernement travailliste de Tony BLAIR comme méthode de régulation des compétences entre le centre et les collectivités locales. Or l'application du principe apparaît comme un défi à l'Etat unitaire britannique. En effet, n'est-il pas dangereux d'avoir incorporé à un système politique « représentatif » ce principe d'origine philosophique et éminemment subjectif. De même avoir recours à une règle empruntée à la tradition fédérale allemande dans un Etat britannique qui sans être aujourd'hui plus tout à fait unitaire n'en est toujours pas arrivé à une fédération ?

### 1. Un principe « moral » et idéologique

Aux origines, la subsidiarité n'a jamais été conçue comme une règle juridique ou constitutionnelle mais comme un principe moral. L'origine du principe de subsidiarité est incontestablement d'origine religieuse avant qu'il ne soit laïcisé à partir du XVI<sup>ème</sup> siècle<sup>1030</sup>. Il a été puisé dans la doctrine sociale de l'Eglise<sup>1031</sup> pour qui une entité supérieure ne doit jamais as-

---

<sup>1029</sup> L'article 30 de la Loi fondamentale [Répartition des compétences entre la Fédération et les Landers] se rapporte à la règle dite de « l'action subsidiaire » (Subsidiaritätsprinzip) et dispose que : « L'exercice des compétences étatiques et l'accomplissement des tâches de l'Etat incombent aux Landers, à moins que la présente Loi Fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement ». L'article 72 [Compétence législative concurrente de la Fédération : notion], qui définit les rapports entre les Landers et le Bund, renvoie également au principe de subsidiarité :

« 1. Dans le domaine de la compétence législative concurrente, les Landers ont le pouvoir de légiférer aussi longtemps et pour autant que la Fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer.

2. Dans ce domaine, la Fédération a le droit de légiférer s'il existe un besoin de réglementation législative fédérale parce que

- 1) une question ne peut pas être réglée efficacement par la législation de différents Landers ; ou que
- 2) la réglementation d'une question par une loi de Land pourrait affecter les intérêts d'autres Lander ou de l'ensemble ; ou que
- 3) la sauvegarde de l'unité juridique ou économique l'exige, et notamment la sauvegarde de l'homogénéité des conditions de vie au-delà du territoire d'un Land »

<sup>1030</sup> On retrouve également le principe de subsidiarité dans l'œuvre de PROUDHON et dans une partie du mouvement ouvrier, voulant fonder les coopératives de production en partant des collectivités locales. Il se retrouve aussi dans la pensée libérale de John LOCKE et de John Stuart MILL, ainsi qu'à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, dans le mouvement des coopératives de consommation inspiré par Charles GIDE.

<sup>1031</sup> L'Eglise catholique va s'inspirer de ce principe pour définir dans un premier temps ses relations avec les Etats catholiques puis dans ses rapports avec les Eglises locales. On trouve parmi les précurseurs Aristote (384-322, dit le Stagirite). Aristote, dans l'*Ethique à Nicomaque* (I, 7) n'hésite pas à comparer toute activité humaine à celle des différentes parties du corps (œil, main, pied...) ou à celles des plantes, dont chacune a, de toute évidence une fonction bien déterminée à remplir. La raison, qui est la condition même du bonheur, voudrait donc que chaque individu ait la sagesse de n'accomplir que les seules tâches pour lesquelles il aurait quelque aptitude. Pourquoi ne pas transposer cette règle aux collectivités humaines ? Il semble bien que Saint Thomas d'AQUIN (1225-1274) se soit quelques siècles plus tard, directement inspiré de l'œuvre d'Aristote pour dégager cette no-

sumer les tâches qu'une entité inférieure est en mesure d'accomplir aussi bien, sinon mieux qu'elle. L'Église entendait donc placer l'individu au centre de tout processus décisionnel s'appuyant tout d'abord sur la famille, puis sur l'entreprise, les collectivités locales, régionales, fédérales, nationales et enfin supranationales. Le principe de subsidiarité suppose l'existence d'un « bien commun », le rôle de l'instance supérieure est de compléter, de prolonger ce que fait l'instance inférieure et toutes deux doivent aller dans la même direction.

Le principe de subsidiarité sera explicitement mentionné par le Pape Pie XI, dans son encyclique « *Quadragesimo Anno* » du 15 mai 1931 sur la question sociale<sup>1032</sup> (à l'occasion du 40<sup>ème</sup> anniversaire de l'Encyclique « *Rerum Novarum* » publiée le 15 mai 1891).

**427.** La subsidiarité sera donc utilisée non seulement pour favoriser les Églises locales face à la toute-puissance de l'Église de Rome, mais également pour défendre les droits individuels, c'est-à-dire protéger la personne humaine, menacée par toute intervention non justifiée de l'autorité publique. Comme l'exprimera le pape Jean XXIII, dans son encyclique « *Mater et magistra* » consacrée en 1961 à la question sociale : « Ne pas retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes<sup>1033</sup> ». Enfin, Jean Paul II, évoquant les objectifs des autorités

---

tion de subsidiarité dans un contexte certes totalement différent. Saint Thomas d'AQUIN ne considère pas la société comme la juxtaposition d'individus isolés les uns des autres, mais comme un tout organique, dont chaque individu est membre et joue un rôle déterminé, qui ne doit pas empiéter sur celui des autres. La cité peut être comparée à une grande famille au sein de laquelle chacun sera invité à occuper une fonction bien précise en rapport avec ses capacités. Saint Thomas d'AQUIN en déduit que la toute-puissance de l'État doit être limitée par les multiples « communautés », qui constituent ce qu'on appellerait aujourd'hui la société civile, et surtout par la seule « communauté » qui soit par nature incontestable, celle dirigée par Dieu, le « bien absolu » qui préside au « Bien commun de l'univers ». La plus importante est ensuite la « Cité », formée d'un agrégat de « communautés » sociales et familiales et qui a l'avantage d'être parfaite, ultime et de se suffire à elle-même. Elle est en effet la seule « communauté » capable d'apporter à ses membres le « bien vivre », la culture et la réalité de la vie sociale et d'en faire des êtres civilisés. Ensuite se trouve la famille qui doit se procurer suffisamment de richesses pour pouvoir assurer la satisfaction de ses besoins élémentaires. L'État devra donc se contenter d'effectuer les seules tâches que ces différentes « communautés » ne sont pas en mesure d'assumer avec efficacité et l'individu devra s'appuyer sur Dieu « en qui toutes choses préexistent » pour pouvoir espérer se soustraire au primat de la politique. Il considère enfin que les droits individuels doivent s'effacer devant les droits collectifs de la société. Source : *Le principe de subsidiarité*, Jean-Louis CLERGERIE, Coll. Ellipses, 1998, p.8-12

<sup>1032</sup> Ainsi peut-on lire dans cette encyclique sous le chapitre « La restauration de l'ordre social » :

« [...] de même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes.

[...] Que l'autorité publique abandonne donc aux groupements de rang inférieur le soin des affaires de moindre importance ou se disperserait à l'excès son effort ; elle pourra dès lors assurer plus librement, plus puissamment, plus efficacement les fonctions qui n'appartiennent qu'à elle parce qu'elle seule peut les remplir ; diriger, surveiller, stimuler, contenir selon que le comportent les circonstances ou l'exige la nécessité. Que les gouvernants en soient donc bien persuadés : plus parfaitement sera réalisé l'ordre hiérarchique des divers groupements selon ce principe de la fonction supplétive de toute collectivité, plus grandes seront l'autorité et la puissance sociale, plus heureux et plus prospère l'état des affaires publiques ».

*Quadragesimo Anno*, in Actes de S.S. Pie XI, tome 7, 1931, éd. Maison de la Bonne Presse, cité par Jean-Louis CLERGERIE, *Le principe de subsidiarité*, p.17.

<sup>1033</sup> Il déclare également :

« Il est requis que les hommes investis d'autorité publique soient animés par une saine conception du bien

publiques en matière économique et sociale, précisera dans Centesimus Annus le 1<sup>er</sup> mai 1991 : « L'Etat doit contribuer à la réalisation de ces objectifs, directement et indirectement. Indirectement et suivant le principe de subsidiarité. Directement et suivant le principe de solidarité. »

Comme principe général de philosophie politique, le principe de subsidiarité ne s'applique pas seulement aux rapports entre les collectivités publiques mais aussi aux rapports entre les autorités publiques, quels qu'ils soient et la société civile. Il implique que l'autorité publique n'intervienne dans le domaine économique et social que s'il est nécessaire de compléter les initiatives provenant de la société civile pour obtenir le bien commun. De plus, il implique que les autorités publiques dont le ressort est plus large n'interviennent que pour compléter si nécessaire l'action des collectivités publiques dont le ressort est plus étroit.

**428.** Le principe a donc deux versants. D'un côté il doit entraîner une limitation des interventions de l'instance supérieure. De l'autre il doit conduire à développer les compétences de celle-ci lorsque l'instance inférieure ne parvient pas à réaliser convenablement un objectif commun, ce fameux « bien commun » pour reprendre la phraséologie de l'Eglise. En d'autres termes, il s'agit du pouvoir de commander (*imperium*) de ses limites et éventuellement de la délégation de ce pouvoir.

Utilisé par les travaillistes dans la mise en place de la dévolution, le principe de subsidiarité se veut aujourd'hui avant tout un facteur d'équilibre et de régulation, destiné à rapprocher les citoyens de leurs institutions, à les rendre plus efficaces et plus démocratiques.

**429.** La nouvelle répartition des compétences au travers de la dévolution a poursuivi trois objectifs principaux. Premièrement, une simplification, afin que la décision soit rapprochée du citoyen et que sa mise en œuvre soit opérée au moindre coût. Deuxièmement, une meilleure organisation des services publics, par une clarification et donc une suppression des réglementations, des autorités et des financements car ils génèrent l'irresponsabilité. Enfin troisièmement, une plus grande liberté : la dévolution de compétence devant permettre une définition du service mieux adaptée aux réalités locales, la suppression de nombreux contrôles et avis

---

commun. Celui-ci comporte l'ensemble des conditions sociales qui permettent et favorisent dans les hommes le développement intégral de leur personnalité. Nous estimons, en outre, nécessaire que les corps intermédiaires et les initiatives sociales diverses, par lesquelles surtout s'exprime et se réalise la socialisation, jouissent d'une autonomie efficace devant les pouvoirs publics, qu'ils poursuivent leurs intérêts spécifiques en rapport de collaboration loyale entre eux et de subordination aux exigences du bien commun ».

Il a été confirmé par l'article 7 de la déclaration de Vatican II sur la liberté de religion qui déclare :

« La subsidiarité doit non seulement servir à défendre les Eglises locales face à l'Eglise universelle, elle doit aussi protéger l'individu contre les dangers d'une intervention trop poussée de l'Etat. Autrement dit, une société d'ordre supérieur ne doit pas intervenir dans la vie interne d'une société d'ordre inférieur en lui enlevant ses compétences, mais elle doit plutôt la soutenir en cas de nécessité et l'aider à coordonner son action avec celle des autres éléments qui composent la société, en vue du bien commun »

Catéchisme de l'Eglise catholique, Rome 1992, cité par Jean-Louis CLERGERIE, *Le principe de subsidiarité*, Coll. Ellipses, 1997, p.17

préalables devant autoriser une économie de temps et donc une plus grande disponibilité des élus pour l'action. Cette démarche a bien pour objectif l'idée de subsidiarité c'est-à-dire de laisser le maximum de responsabilité aux communautés les plus proches de l'individu et à ne transférer au niveau supérieur que les tâches qui ne peuvent être utilement accomplies aux niveaux inférieurs.

La subsidiarité relève donc à la fois de l'efficacité et de la démocratie, et c'est ce qui en fait sa complexité. En effet, le principe de subsidiarité a été présenté par le gouvernement travailliste et notamment dans le livre blanc, *Modernising Government*<sup>1034</sup> comme permettant le rapprochement du gouvernement vers le peuple, le rendant ainsi plus efficace et permettant en conséquence au peuple de contrôler et de participer aux décisions les affectant. La dévolution au travers des institutions régionales et locales doit donc permettre de créer un gouvernement plus responsable, efficace et initier un processus de renouveau démocratique. Cette « modernisation » selon les termes des travaillistes ou plus exactement cette restructuration aurait ainsi pour but d'améliorer la qualité et l'efficacité des services, et d'engager le gouvernement.

**430.** En appliquant la « philosophie » du principe de subsidiarité, ses partisans considèrent que plus l'échelon de décision et de gestion est lointain autrement dit éloigné géographiquement, plus l'action et donc le résultat ont toutes les chances d'être inadaptés, mal appliqués et de donner lieu à des fraudes. En outre la diversité des situations et des traditions nationales fait qu'une formule adaptée aux réalités de certaines entités peut l'être beaucoup moins pour d'autres. Autrement dit, l'échelon national est réputé a priori comme étant moins efficace que l'échelon local, régional. Ce n'est seulement que lorsque l'échelon national est seul à même de réaliser un objectif qu'il doit en recevoir la pleine responsabilité. A l'inverse, un échelon de gestion plus proche du terrain est donc mieux à même d'assurer de la pertinence d'une action au vu de ses spécificités. Le gouvernement local est vraisemblablement le mieux placé pour connaître les besoins et les demandes dans les communautés et faire les ajustements en accordance dans la fourniture des services. Ainsi, donner du pouvoir au niveau local accroîtrait l'efficacité du gouvernement. Les services publics gérés à plusieurs niveaux permettraient donc une meilleure allocation des ressources et donc une plus grande efficacité en augmentant la compétition et la qualité des services fournis<sup>1035</sup>. Le « consommateur » pourrait en théorie choisir parmi les formules de services selon ses préférences, le coût de la production, le niveau d'impôt, la taille de la population, etc... Cette imbrication entre le marché et les institutions locales devrait développer les choix des citoyens, la diversité des politiques, et

---

<sup>1034</sup> Cm. 4310, 1999

<sup>1035</sup> Cette théorie fut très tôt développée par les économistes américains. Voir par exemple : TIEBOUT Charles M., A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy* 64 (October), Minnesota, 1956, p. 416-424 ou OSTROM Elinor, *Metropolitan reform; Propositions derived from two traditions*, *Social Science Quarterly* 53 Décembre 1972, p. 474-493

l'expérimentation et l'innovation. D'autre part pour des raisons géographiques de proximité, le peuple est à même de mieux distinguer et d'identifier le ou les auteur(s) de l'action et par la même de son succès ou de son échec. Cette proximité devrait donc inciter les responsables politiques locaux à se montrer plus soucieux de la valeur des résultats. Ainsi, la responsabilité des gouvernants serait renforcée par l'autonomie locale parce que la gouvernance locale augmente l'affinité et l'accessibilité du gouvernement aux citoyens. Les citoyens verront augmenter les opportunités d'accès et de contrôle des actions du gouvernement.

**431.** Nous pourrions légitimement penser que l'application du principe de subsidiarité est un élément de vitalité démocratique. Plus l'échelon de décision est proche des citoyens et plus la responsabilité devant eux-ci peut facilement jouer. Cependant, il ne s'agit pas de confondre ni de faire un amalgame trop souvent fait par les défenseurs de la « démocratie de proximité » entre « décisions prises au plus près des citoyens » et démocratie directe.

En effet, d'une part, le principe de subsidiarité ne signifie pas que toutes les décisions seront prises au niveau local. Il s'agit plutôt de distribuer les compétences en fonction de l'échelon concerné. Autrement dit tous les échelons ne sont pas chargés de répondre aux mêmes préoccupations.

**432.** Il est également avancé que l'autonomie locale fournirait de meilleures opportunités pour le peuple à participer. Une participation active est considérée comme étant une façon de renforcer la démocratie et le sens de la communauté, et de permettre la compréhension des affaires du gouvernement par les citoyens. La participation créerait des opportunités pour des dirigeants locaux de développer des solutions différentes et pour le peuple d'être influent dans les processus de décisions en diminuant l'écart entre l'administration et le peuple et les niveaux d'isolation et d'apathie parmi les citoyens. En conséquence, le processus de responsabilisation du gouvernement doit se doubler d'une responsabilisation des citoyens, c'est-à-dire passer d'un civisme passif à un civisme actif. Comme le déclare Tony BLAIR :

« Nous entendons construire une société plurielle mais inclusive, qui promeut la tolérance dans le cadre de normes partagées, et l'activisme civique comme un complément (et non pas comme un substitut) de l'Etat moderne. Une société d'intégration impose des devoirs aux individus, aux parents, et à la société dans son ensemble<sup>1036</sup>. »

Il s'agit selon l'objectif du *New Labour* de les associer non plus uniquement par l'instrument représentatif des élections mais en aménageant des liens de consultation avec le peuple, à travers, comme nous le verrons plus bas, l'association « officielle » de la société civile.

D'un point de vue théorique, la démocratie représentative s'enrichirait donc par des procédés participatifs et délibératifs. Le citoyen serait donc placé au cœur du processus de décision qui prendrait donc en compte le point de vue de toutes les tendances pour aboutir à un consensus

---

<sup>1036</sup> Tony BLAIR, *La troisième voie. Une politique nouvelle pour le nouveau siècle*, p.244

général. Cette démocratie délibérative introduirait plus de légitimité dans la mesure où elle favoriserait la prise en compte de toutes les demandes. Mais, contrairement à l'idéal de la démocratie, il n'est pas certain que les citoyens soient spontanément prêts à passer du temps à discuter, à s'informer. Ainsi, l'argument qui défend l'autonomie locale comme amenant une plus grande responsabilité, une participation dans les systèmes de décision peut ne pas nécessairement être vrai, à cause du faible intérêt des citoyens dans les politiques locales.

## **2. Un principe discrétionnaire**

Le principe de subsidiarité fait l'objet d'une affirmation solennelle mais son application dans les faits est laissée à la discrétion de ceux là mêmes dont il est censé encadrer les pouvoirs. En effet, le principe est plus facile à affirmer qu'à appliquer. Comment déterminer le bon niveau territorial des décisions ? Contrairement au centralisme, la subsidiarité ne comporte pas de réponse générale a priori : son application suppose l'expérimentation par les intéressés eux-mêmes. Ce qui suppose à son tour l'application de deux autres principes démocratiques : celui de coopération et celui du débat public, au terme duquel les avantages et inconvénients des différentes solutions se décantent dans l'esprit des citoyens. Ceci d'autant plus que beaucoup de compétences partagées entre les différents niveaux.

**433.** Mais la simple affirmation de la subsidiarité ne donne pas de moyens de décider si une fonction particulière est mieux remplie au niveau central, régional ou local. La plupart des compétences du gouvernement ont plusieurs aspects, certaines peuvent être mieux effectuées plus efficacement à un niveau plutôt qu'un autre.

Or dans un pays sans constitution écrite protégeant l'autonomie des régions et des nations contre l'ingérence du centre, l'allocation de fonctions à un niveau plus bas de gouvernement plutôt qu'au centre ne peut pas empêcher le centre de conserver un intérêt et éventuellement de chercher à contrôler comment les fonctions sont exercées. C'est particulièrement vrai lorsque le gouvernement central, comme dans le cas britannique, fournit la plupart des ressources et a ainsi un intérêt légitime à surveiller la manière dont elles sont dépensées. Dans le système britannique, il est donc juridiquement possible pour le gouvernement central d'utiliser sa majorité au parlement pour passer législation pour lui permettre d'intervenir dans les décisions et les actions des institutions dévolues et du gouvernement local, ébranlant ainsi le principe de subsidiarité.

**434.** Sans une protection constitutionnelle sous la forme d'obligation ou une forte résistance politique dans les domaines dévolus, un accord du gouvernement à la subsidiarité ne peut pas être garanti formellement ou strictement permanent. En effet, la stabilité n'est qu'éphémère et dépendante des forces politiques en présence. Il est facile, sans protection

constitutionnelle pour un futur gouvernement, voire le gouvernement actuel de revenir sur la répartition des compétences. Toutefois le gouvernement britannique a ratifié en 1998 la Charte de l'autonomie locale protégeant les collectivités locales qui déclare dans son préambule que « les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique<sup>1037</sup> »

Ainsi, chaque niveau de gouvernement participe au « bien commun » et le gouvernement semble évoluer vers un rôle de régulateur national. A l'inverse, le rôle d'opérateur ne lui appartient plus. Il est transféré à des entreprises ou des associations, à la société civile, via les institutions dévolues.

---

<sup>1037</sup> Le Royaume-Uni a signé la Charte le 4 octobre 1994 et l'a ratifiée le 24 avril 1998. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1998. Charte européenne de l'autonomie locale, 15 octobre 1985, disponible sur <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/122.htm>

## **B/ La société civile intégrée dans la prise de décision et le débat politique**

L'objectif du nouveau parti travailliste est clairement annoncé : « L'Etat et la société civile devront agir en partenariat, chacun facilitant, mais aussi contrôlant, l'action de l'autre<sup>1038</sup> ». La société civile recouvre l'ensemble des organisations non gouvernementales et à but non lucratif, des réseaux et des associations de bénévoles<sup>1039</sup>. Elle n'a pas pour finalité de s'intégrer, ni de s'ingérer, dans la sphère politique. Cependant s'il y a distinction des sphères, il n'y a pas pour autant aucun échange entre elles. En effet, la société civile interagit avec l'Etat et permet au contraire de légitimer l'ordre public, voire de le transformer.

**435.** Avant la dévolution, la société civile cherchait à exercer un poids sur les décideurs, principalement sur les secrétaires d'Etat et leurs bureaux. Sa participation n'était pas obligatoire et dépendait de l'écho qu'elle rencontrait sans aucun engagement « officiel », les processus de décisions internes à Westminster étant cadencés. Or la dévolution, au travers des actes écossais et gallois et de la volonté de rendre les institutions dévolues ouvertes et accessibles, oblige les gouvernements régionaux à prendre en compte formellement dans la procédure de décision l'« opinion » des groupes sociaux. Les mécanismes de dialogue sont donc formalisés et la société civile est associée voire intégrée au processus.

### **1. Un partenariat formalisé**

Dans la volonté de créer un gouvernement et un parlement ouverts et accessibles, les groupes de pression se voient offrir une place de choix dans les institutions dévolues. Cependant, comme il existe différents niveaux de partenariat allant de la « simple » consultation à la pleine association dans le processus de décision et le contrôle des ressources, il existe également différents moyens de s'engager et de faire pression auprès des institutions dévolues.

**436.** La volonté d'ouverture des institutions dévolues s'exprime tout d'abord par la partici-

---

<sup>1038</sup> Anthony GIDDENS, Tony BLAIR, *La troisième voie, le renouveau de la social-démocratie*, p.92

<sup>1039</sup> La Déclaration n°1 portant sur l'article 6 de l'Accord de COTONOU reconnaît que « la définition de la société civile peut varier de manière significative selon les caractéristiques socio-économiques et culturelles de chaque pays ACP ». Mais

« cette définition peut notamment inclure les organisations suivantes : les groupements et organismes de défense des droits de l'homme, les organisations de base, les associations de femmes, les organisations de jeunes, les organisations de protection de l'enfance, les mouvements de protection de l'environnement, les organisations paysannes, les associations de consommateurs, les organisations religieuses, les structures d'appui au développement (ONG, établissements d'enseignement et de recherche), les associations culturelles et les médias ».

Pour HEGEL, dans son ouvrage « *Philosophie du droit* », c'est une sphère distincte de l'Etat incluant ce qu'il nomme la société économique, autrement dit les différentes institutions et pratiques de production et d'échange, aussi bien que les institutions et les pratiques de production et de reproduction culturelle.

Plus récemment, Antonio GRAMSCI a défini la société civile comme incluant toutes les institutions dans la sphère culturelle dans laquelle l'opinion publique est formée et au travers de laquelle les idées et les valeurs se sédimentent, incluant *inter alia*, le système éducatif, les médias, les institutions bénévoles et les mouvements sociaux de tous genres.



pation du public à ses réunions et la publication des rapports de procédure et des comités sur internet mais également dans les bibliothèques qui rendent les institutions accessibles à tous. Ensuite, les institutions dévolues ont aménagé et formalisé la consultation des groupes de pression ou organisations de la société civile dans leur structure interne, législative. Les moyens sont différents au pays de Galles et en Ecosse mais ils permettent de rompre avec la tradition informelle et privée de consultation à Westminster. D'une manière générale, ces différents niveaux de consultation permettent de développer un style radicalement différent de Westminster qui tend par l'association de la société civile à développer une politique de coalition et consensuelle. La société civile a également ses représentants officiels en Ecosse et au pays de Galles.

**437.** En Ecosse, le comité de procédure a repris l'idée suggérée par la Convention Constitutionnelle écossaise d'un forum civique, donnant voix réelle et légitime à la société écossaise, un « moyen de rendre le parlement accessible à l'intérieur d'une démocratie représentative<sup>1040</sup>. » Le forum civique écossais a été officiellement lancé le 20 mars 1999. Le forum a été établi dans le but de rendre le parlement plus proche du peuple écossais en permettant aux organisations civiles de participer au processus politique et à l'examen de la législation au côté des parlementaires. Il apporte principalement un soutien institutionnel et logistique aux groupes de pression<sup>1041</sup>. La vision du forum civique est d'aider :

« à rompre avec la tradition des politiques à l'ancienne. Il augmentera la participation, trouvera de nouvelles façons pour ouvrir le dialogue, faire naître la conscience et stimuler le débat sur la plupart des défis faisant face à l'Ecosse. Il aura un rôle vital dans la création d'une culture politique large et plus ouverte<sup>1042</sup>. »

Le 11 octobre 2001, un concordat a été conclu avec l'exécutif écossais reconnaissant au forum civil un rôle significatif à jouer dans la relation entre le Parlement et le peuple d'Ecosse. En mars 2003, le forum rassemblait 400 organisations. Il offre une tribune institutionnalisée aux groupes de pression les plus organisés, au détriment peut-être alors d'autres, n'obtenant pas

<sup>1040</sup> Rapport du *Consultative Steering Group*, mai 1999

<sup>1041</sup> Le forum s'est attribué sept fonctions spécifiques :

1. « mettre en place des consultations sur des questions de politique publique d'une manière inclusive et participative
2. explorer les problèmes et les solutions possibles ; clarifier des options faisables pour le parlement et l'exécutif et analyser les différences et les désaccords lorsqu'ils existent.
3. entreprendre des exercices de consultation formels pour le parlement et l'exécutif, réunir des listes complètes de parties intéressées à participer à des questions particulières ; fournir les réactions aux contributeurs sur l'impact provoqué par leurs opinions
4. aider à ce que les voix exclues soient entendues dans le débat public
5. explorer les nouvelles formes de participation dans le débat politique public, en incluant l'utilisation des nouvelles technologies, d'Internet, des forums politiques, des conventions
6. agir comme un indicateur et un centre d'information qui permettra aux intérêts civils et au parlement de travailler plus étroitement ensemble pour le bénéfice de l'Ecosse
7. entretenir (stimuler) le dialogue à travers la société civile sur les questions d'un intérêt prioritaire ».

Source : <http://www.civicforum.org.uk/role>

<sup>1042</sup> <http://www.civicforum.org.uk/aboutus/whatisscf/introwhatisscf.html>

alors l'effet escompté et empêchant ainsi une large participation. Il s'est occupé d'un thème précis en amenant à une réflexion par des conférences, des ateliers de travail répartis par catégorie (jeune, milieu des affaires ....) et par des appels à contributions. Il a lancé par exemple en 2007 une réflexion, d'un an environ, sur le thème de l'alcool et des drogues en Ecosse avec cette problématique : « Comme l'Ecosse peut-elle réduire le dommage de sa population à travers les drogues et l'alcool par moitié pour l'année 2025 ? ». Cet intérêt fait suite à des enquêtes montrant une consommation excessive dans la population écossaise.

**438.** Le pays de Galles ne bénéficie pas quant à lui d'un forum civique chargé de représenter la société civile, contrairement à l'Ecosse mais aussi à l'Irlande du Nord et à Londres. Il y a environ 25 000 organisations volontaires que le GWA de 1998 identifiait comme des « institutions dont les activités sont conduites sur autrement que le profit et directement ou indirectement bénéficient à l'ensemble ou à une partie du pays de Galles<sup>1043</sup> ». Cependant l'assemblée nationale galloise a une obligation statutaire de prendre en compte les intérêts du secteur des affaires et volontaire au pays de Galles les associer à ses stratégies d'action sous la forme de Conseil de partenariat (*Partnership Council*) ou d'arrangements (*scheme*)<sup>1044</sup>.

En pratique, l'Assemblée a mis en place sur le même principe que pour les autorités locales, un Conseil de partenariat pour le secteur volontaire (*Voluntary Sector Partnership Council*) comprenant des membres de l'Assemblée et des représentants du secteur volontaire<sup>1045</sup>. De même, en son sein, l'Assemblée a mis en place un groupe de liaison composé des représentants de chaque département de l'Assemblée qui ont un contact avec le secteur volontaire afin d'échanger l'information et s'assurer que les principes et les obligations du Plan sont remplis<sup>1046</sup>. Les conseils de partenariat ont été établis dans chacun des secteurs et ils fournissent un forum qui leur permet de donner des conseils et de faire des représentations devant l'Assemblée sur des problèmes les concernant. Il doivent se réunir au moins deux fois par an avec l'assemblée. Au niveau local, des partenariats ont été passés avec la communauté des affaires (Wales CBI, Wales TUC) et *Business Wales* et avec le conseil du pays de Galles de l'action volontaire, *Wales Council for Voluntary Action*. Le gouvernement de l'Assemblée a lancé une consultation en janvier 2007 dans la perspective de lancer un plan d'action stratégique pour le secteur volontaire<sup>1047</sup>. Cette obligation est transférée par l'article 74 de l'acte gal-

---

<sup>1043</sup> Article 114(2), GWA 1998

<sup>1044</sup> Articles 114 et 115, GWA 1998. Nouveaux articles 72 (*Partnership Council*), 73 (*Local government scheme*), 74 (*Voluntary sector scheme*), 75 (*Business scheme*) du GWA 2006.

<sup>1045</sup> Le Conseil comprend 11 représentants nommés par l'Assemblée, reflétant l'équilibre des partis, 3 représentants du *Wales Council for Voluntary Action* et 21 représentants par secteur, paras 3.11, 3.12, *Voluntary Sector Scheme*, The National Assembly for Wales, Septembre 2000, p.9

<sup>1046</sup> Para. 3.21, *Voluntary Sector Scheme*, The National Assembly for Wales, Septembre 2000, p.13

<sup>1047</sup> Welsh Assembly Government, *Strategic Action Plan for the Voluntary Sector Scheme*, janvier 2007. Disponible sur <http://new.wales.gov.uk/docrepos/40382/sjr/consult/2007/volschemeactionplan/consultation?lang=en>

lois de 2006 aux ministres gallois.

**439.** Le gouvernement travailliste britannique publie, en 1997, un rapport, « *Building the Future Together - Labour's policies for Partnership between the Government and the Voluntary Sector*<sup>1048</sup> ». Ce document va servir de base pour « gouverner » les rapports du secteur associatif et des institutions dévolues. Le rapport établit comme objectif principal de rompre avec le schéma de représentativité traditionnel pour intégrer désormais dans un partenariat formalisé toutes les organisations ou associations au processus de décision. Ces accords appelés « compacts » sont conclus entre les gouvernements écossais/gallois/britannique et les secteurs bénévole et communautaire. Ils ont pour objectif de fournir un cadre de travail pour guider les rapports et la compréhension mutuelle entre les deux parties, notamment la reconnaissance par l'État de l'importance du secteur bénévole pour la société. Ces accords ne sont pas fondées sur des textes de loi ; leur autorité est donc morale et non légale.

**440.** Ces accords présentent plusieurs caractéristiques communes : des énoncés sur le partage d'une vision, de principes et de valeurs ; une reconnaissance conjointe ; des actions et des engagements mutuels de la part des gouvernements et du secteur bénévole dans des domaines comme l'indépendance du secteur, le financement et les ressources, l'élaboration de politiques et les consultations, un meilleur gouvernement et de bonnes pratiques ; les questions ayant trait aux groupes communautaires et aux organismes ethniques minoritaires ; la résolution des conflits ; et la mise en oeuvre de l'accord.

En d'autres termes, il s'agit de guides de « bonne conduite » et « bonne pratique » comportant

---

<sup>1048</sup> Le rapport recommande :

- d'encourager la bonne pratique et les méthodes coopératives de décision et pour revoir la performance, particulièrement là où les organisations reçoivent un financement du gouvernement pour fournir des services
- d'encourager les organisations bénévoles et de charité à travers la coopération et l'apprentissage aussi bien que le soutien financier
- d'encourager les initiatives volontaires et l'idée que l'activité bénévole est une part essentielle de la citoyenneté
- d'encourager le travail des organisations (c'est à dire les organisations intermédiaires) et la coopération entre de telles organisations
- de reconnaître des besoins spécifiques et des contributions spéciales faites par les groupes à l'intérieur d'un secteur. La contribution du secteur bénévole noir, le travail des organisations des personnes handicapées et le secteur bénévole dans les zones rurales sont juste trois exemples
- d'encourager une augmentation dans la contribution des différents groupes d'âge. L'activité bénévole doit être vue comme une part de la citoyenneté pour les jeunes tandis que la contribution des plus âgés pouvant apporter une expérience de la vie ne doit pas être sous-estimée. Alors que la plupart des organisations dépendent de leurs plus vieux membres et tandis que les jeunes contribuent avec leur zèle et leur énergie, le fait est que le potentiel n'a pas été réalisé sur l'ensemble des tranches d'âge.
- D'assurer que les gouvernements mesurent et reconnaissent les choses qui préoccupent vraiment, à la fois à l'intérieur du gouvernement et entre le gouvernement et les organisations non gouvernementales
- de revoir la coordination du gouvernement avec le secteur volontaire à travers les ministères
- d'évaluer soigneusement, en consultation avec les organisations volontaires concernées, l'impact potentiel des changements de politiques dans un secteur.

« *Building the Future Together - Labour's policies for Partnership between the Government and the Voluntary Sector* »

des sections sur le financement<sup>1049</sup>, les consultations, les partenariats et la façon d'en fonder la légitimité. L'accord de principe de l'Écosse<sup>1050</sup> est un exemple flagrant de la conviction que les citoyens seraient mieux servis en collaborant : « Le but du “compact” est de consolider les relations de façon à ce que, en unissant nos forces, nous arrivions à bâtir un meilleur avenir pour le peuple écossais ». L'accord de principe de l'Écosse est parfaitement clair quand il stipule que «...tous les organismes bénévoles ne sont pas nécessairement intéressés par un partenariat avec le gouvernement [...] Mais lorsque le gouvernement et le secteur bénévole recherchent tous les deux un partenariat, le concept d'accord décrit les principes convenus afin de collaborer efficacement.»

L'objectif a été de transformer, pour le gouvernement et le secteur bénévole, la façon de collaborer à l'élaboration des politiques, à la conception des programmes et à la prestation des services. Mais en allant plus loin, il nous semble que le gouvernement, tout en mettant en place une nouvelle représentativité, se désengage d'une partie de ses responsabilités en comptant sur ces organisations et leurs bénévoles ; à charge pour eux de remplir le rôle de relais entre les politiques (entendus les décisions mais aussi les hommes) et le peuple. Les formes de démocratie représentative ont peut-être besoin d'être changées pour s'accommoder des nouvelles attentes. Ces techniques délibératives (les jurys des citoyens, les sondages d'opinion, et

---

<sup>1049</sup> Par exemple, en ce qui a trait au financement, le guide énonçant les pratiques optimales pour financer stratégiquement des organismes bénévoles favorise, entre autres, l'augmentation de l'autonomie du secteur, le financement de base, des projets novateurs et des pratiques optimales en matière d'administration des subventions, de surveillance et d'évaluation, et de financement de l'infrastructure du secteur du bénévolat.

<sup>1050</sup> Le *Scottish Office* a ainsi, dans la période de transition entre l'approbation du projet par référendum en 1997 et la mise en place du parlement écossais en 1999, conclu sur la base de ce rapport, un accord « *The Scottish Compact* » en octobre 1998, rappelant les principes gouvernant les relations entre le Gouvernement et le secteur volontaire en Écosse, ayant pour but de « *construire un avenir meilleur pour le peuple d'Écosse* ». The Scottish Office, « *The Scottish Compact, The principles underpinning the relationship between the Government and the voluntary sector in Scotland* », Octobre 1998, Cm 4083. L'accord, ne formalise pas les relations entre la société civile et le Gouvernement mais établit et affirme comme principes généraux communs :

- une société démocratique qui reconnaît la valeur de l'activité du secteur volontaire et soutient le droit des individus de s'associer librement avec un autre dans la poursuite d'un but commun à l'intérieur de la loi
- une citoyenneté active rassemblant la plus large participation possible par le peuple dans les vies de leurs communautés nationale et locale
- le pluralisme qui accueille favorablement la diversité des identités et des intérêts à l'intérieur de l'Écosse, incluant les minorités telles que les minorités ethniques et les personnes avec des handicaps, et soutient le droit de chaque intérêt de parler en son propre nom
- l'égalité d'opportunité qui maximalise les opportunités de tout le peuple à contribuer avec ses traditions distinctes, culture, valeurs et capacités, à la vie partagée de la communauté la plus large, aussi bien que leur propres communautés particulières de besoin et d'intérêt. Cela inclue l'opposition à la discrimination institutionnelle ou sous toutes ses formes et la promotion de la participation et de l'inclusion
- la qualité des services qui fournit les standards les plus hauts à atteindre
- le travail entre les secteurs pour promouvoir la collaboration effective entre les secteurs et entre les agences pour répondre aux besoins complexes de la société qui souvent ne peuvent pas être compartementalisés
- le développement durable qui rencontre les besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à rencontrer leurs propres besoins.

Le groupe de travail comprenait des représentants de *Scottish Wildlife and Countryside Link*, *Disability Scotland*, *Volunteer Development Scotland*, *Racial Equality Development Unit*, *Children in Scotland*, *Enable and Community Care Providers Scotland*, *Councils for Voluntary Service Scotland*, *YouthLink Scotland*, *Age Concern Scotland* et des membres du *Scottish Office*.

la participation des groupes d'intérêt) permettent à l'opinion publique de s'exprimer, mais seulement un petit groupe de personnes.

**441.** Cependant, nous pouvons nous demander si cette association n'est pas en elle-même une manifestation de cette crise de légitimité – et particulièrement des institutions. Est-ce que cela sous-entend que pour légitimer les organisations de citoyens constituant le « dialogue civil » on doit renoncer au principe de l'élection ? Ces nouvelles formes de participation à l'espace public, et tout particulièrement à l'engagement associatif se situe, en quelque sorte, « en deçà » de la citoyenneté. Reste à savoir si la citoyenneté est pour autant renouvelée ou si au contraire elle est en danger. Si le droit de former des associations volontaires est un élément clé de la société civile, leur nombre ne garantit rien du tout.

## **2. Nouvelle représentante de la voix du peuple ?**

Désormais associée, la société civile doit traduire et exprimer, en théorie, la volonté, les opinions du peuple. Or immédiatement, se pose un premier problème : celui de la réelle légitimité de ces « associations ». En effet, leur représentativité ne repose finalement que sur celle qu'elles se donnent. En effet, dans quelle mesure les participants (jusqu'à quel point) peuvent être dit représenter le plus large public. En effet, les organisations représentatives ne représentent finalement qu'un public restreint et limité à des considérations factorielles basées sur l'âge, le sexe, l'origine ethnique, la religion, les intérêts, la localité ... En sélectionnant un groupe représentatif d'intérêts particuliers, la société n'est évidemment pas représentée dans son intégralité. Ce qui amène à la critique suivante : la légitimité des groupes interrogés et associés au processus de décision.

**442.** Qui représentent les groupes d'intérêts ? Il y est vrai qu'un groupe capture la participation pour faire pression sur une ligne que d'autres ne voudrait pas. D'une certaine manière cela dépend de la crédibilité des organisations elles-mêmes, de leur transparence et de leur vérifiabilité dans le processus. Certes, la légitimité des organisations de citoyens découle aujourd'hui d'un certain nombre d'éléments tels que leur compétence et leur savoir-faire spécifiques dans leurs domaines d'activité, le pouvoir de produire des informations et des interprétations sur les besoins concrets, les problèmes et les aspirations des gens, la capacité à résoudre des problèmes et à créer de nouveaux outils d'analyse et d'évaluation ainsi que des moyens d'action innovants, le pouvoir de rassembler les gens, etc.

L'élément le plus critique dans l'établissement de la légitimité de tels processus est leur intégration formelle dans le processus de décision. Jusqu'à quel point leurs recommandations sont prises dans le processus. N'est-on pas finalement face à un leurre démocratique ? Plus de consultation et de participation ne sont en effet pas la même chose que plus de démocratie. En

d'autres termes, il s'agit d'association aux pourparlers et non pas à la prise de décision finale ! La légitimité démocratique est faible en terme de représentativité de ces associations, et ce même si leur légitimité est fondée sur leur capacité d'innovation et de proposition, la reconnaissance de leur rôle de représentantes d'un intérêt ne peut être sera démocratiquement assurée que par un système électif. Cela a été démontré par PARRY et OYSER pour qui :

« Un démocrate participatif ne cherchera pas vraiment à maximiser la participation mais à l'égaliser. La participation et la démocratie sont inextricables et conceptuellement liées mais la relation est beaucoup plus complexe qu'elle devrait être impliquée par une simple équation entre une plus grande participation et une plus grande démocratie<sup>1051</sup>. »

Il n'en reste pas moins aujourd'hui que l'on est face à plusieurs niveaux de gouvernement et une diversité des acteurs invoqués avec les acteurs quasi-gouvernementaux et même les acteurs privés. Le gouvernement a donc évolué et s'est transformé d'un Etat centralisé vers un processus plus varié et multi facettes de « gouvernance ». Ainsi le défi aujourd'hui est d'accommoder et si nécessaire d'adapter les systèmes de démocratie représentative associée à la notion de « vieux » gouvernement avec ces systèmes nouveaux et à plusieurs niveaux de « gouvernance ».

---

<sup>1051</sup> G. PARRY et G. MOYSER 'A Map of Political Participation in Britain', Government and Opposition, 1990/2, p. 169, cité par David WILSON, "Exploring the Limits of Public Participation in Local Government", *Parliamentary Affairs*, p.246-259, Oxford University Press



## II. Une stratégie communautariste : la démocratie locale

Le but annoncé du livre blanc « *Modern Local Government : in touch with the People* » est clair. Il s'agit de créer des « communautés locales où chacun puisse participer dans la société<sup>1052</sup> ». Tout en reprenant le concept récurrent de modernisation, il s'agit là encore de permettre et de développer une plus grande démocratie à un niveau local en rapprochant les décisions des citoyens et en les y associant, en appliquant là aussi le principe de subsidiarité. Cela passe par une stratégie communautariste : la communauté étant la mieux placée pour exercer la démocratie locale. Cette prise de décision au plus près des citoyens permettrait donc de créer un gouvernement sinon plus démocratique du moins plus proche du peuple et donc plus à l'écoute de ses besoins et/ou de ses critiques. Ce principe est aujourd'hui inscrit dans la Charte européenne de l'autonomie locale entrée en vigueur au Royaume-Uni en 1998. La Charte constitue le premier instrument juridique multilatéral de référence qui définit et protège les conditions de l'autonomie locale en Europe, tout en respectant le principe de la souveraineté de l'Etat dans l'organisation de l'autonomie locale. La charte considère l'autonomie des localités comme une pierre d'angle d'une vraie démocratie<sup>1053</sup>. L'autonomie locale devient donc un critère politique pour l'évaluation des efforts du gouvernement central pour réformer la structure du gouvernement local et redessiner les relations entre le centre et la localité.

Nous verrons alors tout d'abord son exercice au niveau des communautés **(A)** avant de l'envisager dans une perspective plus large au niveau du gouvernement local **(B)**.

---

<sup>1052</sup> Livre blanc, *Modern Local Government : in touch with the People*, Cm. 4014, 1998

<sup>1053</sup> Le préambule déclare : « *Considérant que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique* ». Disponible sur <http://conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/122.htm>





## A/ Développer de fortes communautés

Pour le *New Labour* :

« Les progrès de la mondialisation font de la communauté un point de convergence à la fois possible et nécessaire, en raison de la pression vers le bas qu'elle exerce. L'insistance sur la notion de « communauté » ne renvoie pas à une quelconque tentative de renouer avec des formes révolues de solidarité locale, mais à la mise en œuvre de moyens pour encourager la réhabilitation aussi bien matérielle que sociale des quartiers, des villes et des grandes agglomérations<sup>1054</sup>. »

En tant que plus petit échelon local, la communauté va devenir la porteuse de la réforme. Les citoyens doivent donc s'organiser à ce niveau local permettant de les réengager dans la vie civique, de construire « le capital social<sup>1055</sup> » comme le précise l'exécutif écossais et de fournir des services publics plus efficaces. Ces communautés sont présentées comme des « lieux où le peuple veut vivre et qui promeuvent l'opportunité et une meilleure qualité de vie pour tous ». Pour le gouvernement ces communautés requièrent « un environnement de bonne gouvernance, la participation publique, le travail en partenariat et la fierté civique »<sup>1056</sup>.

### **1. La communauté au cœur du partenariat local**

La communauté se définit comme « une « communauté géographique » (un groupe de personnes vivant ensemble dans une zone) ou une « communauté d'intérêt » (un groupe de gens qui partage une caractéristique commune d'identité, tels que les communautés ethniques noires ou minoritaires)<sup>1057</sup> ».

**443.** En Ecosse, l'exécutif défend une stratégie coopérative dans un rapport publié en janvier 2004 « *Working and learning together to build stronger communities* ». Il y explique que dans chaque communauté, des plans d'action des communautés devront identifier et établir leurs propositions pour gérer les besoins, les aspirations et les priorités de la communauté<sup>1058</sup>.

---

<sup>1054</sup> Anthony GIDDENS, Tony BLAIR, *La troisième voie, le renouveau de la social-démocratie*, p.92

<sup>1055</sup> Le capital social peut être défini comme l'organisation de la société civile. Cf. p.13, section 3 : " *citizen engagement and participation*", *The future of Local Government : Developing a 10 year vision*, Office of the Deputy Prime Minister, Creating, Sustainable communities, Juillet 2004.

<sup>1056</sup> *The future of Local Government : Developing a 10 year vision*, Office of the Deputy Prime Minister, Creating Sustainable communities, Juillet 2004, p.8.

<sup>1057</sup> Glossaire, *Working and learning together to build stronger communities*, Scottish Executive Guidance for Community Learning and Development, Scottish Executive, Janvier 2004

<sup>1058</sup> Para. 53, p.21, *Working and learning together to build stronger communities*, Scottish Executive Guidance for Community Learning and Development, Scottish Executive, Janvier 2004

L'exécutif retient cinq principes directeurs de cette planification de la communauté :

- habilitation c'est à dire augmenter la capacité des individus et des groupes à influencer les questions qui les affecte et leurs communautés.
- participation c'est à dire aider le peuple à prendre part au processus de décision.
- inclusion, égalité d'opportunité et non-discrimination c'est à dire reconnaître que certaines personnes peuvent avoir besoin de soutien additionnel pour franchir les barrières qu'ils leur font face.
- autodétermination c'est à dire soutenir le droit du peuple à faire leurs propres choix
- partenariat c'est à dire reconnaître que beaucoup d'agences peuvent contribuer au *Community Learning Development* et s'assurer que les ressources sont utilisées effectivement.

Ainsi, comme le rapport le déclare :

« La planification de la communauté a pour but d'assurer que les agences publiques, privées et volontaires travaillent ensemble plus efficacement pour fournir une bonne qualité de services publics et que les communautés affectées par leurs décisions sont parties du processus<sup>1059</sup>. »

Il s'agit de favoriser et de développer la coopération et la participation de tous les acteurs locaux (secteur associatif, autorités locales ...) pour « permettre aux individus et aux communautés de faire de vrais changements dans leurs vies à travers l'action de la communauté et l'apprentissage basé sur la communauté ». L'exécutif écossais voit ainsi « l'apprentissage de la communauté et son développement comme étant central pour augmenter le « capital social ». A cet effet, l'exécutif a créé un partenariat de planification de la communauté qui doit conduire à une stratégie d'apprentissage et de développement de la communauté. Ce partenariat devra établir des objectifs en fonction des priorités nationales (par exemple : apprentissage des adultes, des jeunes, construction de la capacité de la communauté) et des objectifs précis<sup>1060</sup>. La communauté ne doit pas être isolée mais participer activement à une stratégie commune, en se liant avec d'autres projets de développement tout en reflétant les aspirations des différents partenaires.

**444.** Au pays de Galles, « l'Assemblée reconnaît que le développement de la communauté comme les gens travaillant ensemble, sur des questions qu'ils identifient, pour amener un changement à travers l'action collective. C'est un processus, traduit par des actions afin d'améliorer le bien être social, économique et environnemental des communautés, en rencontrant les besoins et les aspirations de ces communautés à travers les efforts combinés de la communauté et des organisations qui la servent<sup>1061</sup> ». En somme, il s'agit d'encourager les communautés : « à devenir directement impliquées à construire et esquisser leurs propres avensirs - en définissant leurs propres besoins, en considérant comment ces besoins devraient être atteints, en décidant collectivement sur les priorités, et en agissant ensemble<sup>1062</sup>. »

En pratique, l'Assemblée nationale a apporté son soutien financier au développement de la communauté<sup>1063</sup>. Elle a lancé un projet de financement « *Communities first* » qui prévoit un

---

<sup>1059</sup> Para. 23, p.13, *Working and learning together to build stronger communities*, Scottish Executive Guidance for Community Learning and Development, Scottish Executive, Janvier 2004

<sup>1060</sup> Para. 46, p.20, *Working and learning together to build stronger communities*, Scottish Executive Guidance for Community Learning and Development, Scottish Executive, Janvier 2004.

Disponible sur <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/02/18793/32157>

<sup>1061</sup> Para. 6.1, *Voluntary Sector Scheme*, The National Assembly for Wales, Septembre 2000, p.21

<sup>1062</sup> Para. 6.2, *Voluntary Sector Scheme*, The National Assembly for Wales, Septembre 2000, p.21

<sup>1063</sup> Para 6.9, *Voluntary Sector Scheme*, The National Assembly for Wales, Septembre 2000, p.22-23 :

1. financement direct du développement de la communauté
2. assurer le soutien au gouvernement local
3. financement pour les intermédiaires comme le Wales Council for Voluntary Action
4. financement indirect et soutien pour le développement de la communauté à travers les agences
5. développement une politique de sympathie et une pratique à travers l'ensemble du travail de l'Assemblée

budget de 83 £ millions entre 2002-2005 pour régénérer 142 des communautés les plus désavantagées. Le budget alloué permet aux communautés, en partenariat avec les institutions statutaires, les groupes volontaires et le secteur privé, d'identifier leurs propres objectifs et la manière de les atteindre.

## **2. Une diversification des choix**

Les institutions dévolues doivent permettre de créer une société diversifiée, où le citoyen a le choix. Le parlement écossais et l'assemblée galloise sont un nouveau relais pour les communautés. Comme le dispose le rapport publié en 1998, *Sustainable communities in Wales*, il s'agit de : « promouvoir une participation mieux informée et effective des citoyens dans le processus de décision » et de « renforcer la coopération entre les secteurs statutaires, associatifs et communautaires et de répondre aux communautés ».

Dans cette logique, le monopole d'Etat n'est donc plus le meilleur moyen d'atteindre cet objectif, ni le seul à pouvoir répondre aux attentes du citoyen. En effet, les institutions d'Etat sont souvent bureaucratiques et peu réceptives aux besoins des citoyens. Comme l'explique Anthony GIDDENS, théoricien de la troisième voie du *New Labour*, il faut réformer de façon radicale les services publics afin de les rendre plus efficaces pour répondre mieux aux besoins des usagers. L'Etat doit être géré comme une entreprise : il doit être rentable, ne pas avoir un budget en déséquilibre, voire dégager des bénéfices. Une délégation à des associations ou à des entreprises, si elle est bien maîtrisée, peut être plus efficace que le contrôle direct par l'Etat. La rentabilité de chaque service public, de chaque secteur de l'administration, devient alors un objectif prioritaire. Ils sont mis en concurrence avec le secteur privé, et y sont transférés dès que possible.

**445.** A première vue, cela ressemble aux réformes des gouvernements THATCHER puis MAJOR cherchant à rendre l'économie plus efficace en réduisant le poids du secteur public au travers de privatisations, en allégeant la pression fiscale et en maintenant une stricte discipline budgétaire. Déjà la Charte des citoyens, en 1991, orientait la réaction du gouvernement à l'égard des aspirations et des droits légitimes du citoyen en tant que consommateur de services publics. Ces politiques s'étaient traduites par la transmission de l'exécution de services publics au secteur privé que Rod RHODES avait qualifiée d'« évidence de l'Etat » dès 1994, et qu'on résume par ce passage du « gouvernement » à la « gouvernance ». Cependant en pratique, cela a entraîné un sous investissement public marqué et une détérioration de la qualité des services publics. En témoignent particulièrement l'allongement des listes d'attente au sein du système national de soins (*National Health Service*) et le mauvais état du réseau ferré national.

Pour autant, le *New Labour* entend proposer la solution. Il s'agit donc d'oublier le « statut » d'opérateur du service pour s'intéresser à ce qui sert le mieux les intérêts publics dans un contexte donné. En pratique la mise en place des partenariats publics-privés (*Public Private Partnerships - PPP*) est un élément clé de cette nouvelle collaboration entre tous les acteurs. L'*Institute for Public Policy* définissait un PPP en 2002 comme « une relation de partage des risques entre les secteurs public et privé, fondée sur une aspiration commune, l'obtention d'un résultat désiré dans la sphère de la politique publique ».

En effet, les partenariats entre les secteurs public et privé sont une pierre angulaire du programme gouvernemental de modernisation de la Grande-Bretagne. L'État se désengage au profit du secteur privé, auquel on adjoint désormais les organisations caritatives. La société civile, joue son rôle de partenaire dans la délivrance des services publics. L'Etat-providence cède donc la place à un État-contrôleur. Le statut de citoyen évolue alors vers un statut à consommateur, ses droits civiques se transforment en relations commerciales soumises aux lois du marché.

## **B/ Le gouvernement local : nouveau relais d'application**

Pour le gouvernement travailliste, le gouvernement local a un rôle crucial à jouer dans la création des communautés durables. Comme le déclare John PRESCOTT, vice premier ministre, dans l'introduction du document "*The Future of Local Government*"<sup>1064</sup>, le gouvernement local :

« peut diriger la communauté locale, en reflétant et en répondant aux besoins et aux priorités du peuple local. Il apporte ensemble une large étendue de services pour délivrer des résultats qui concernent le peuple localement. Et il est responsable démocratiquement devant tous les citoyens, équilibrant les intérêts des individus et des groupes avec ceux de la communauté plus large. »

Le gouvernement local doit être au "*Coeur des communautés*". Mais le gouvernement est également clair sur le fait que son rôle a besoin d'évoluer « en relation avec le futur du gouvernement régional. Nous, et la plupart des autorités locales, reconnaissons également que les partenariats locaux sont cruciaux pour ce que font les autorités locales »<sup>1065</sup>.

**446.** Pourtant, la dévolution n'a pas changé de manière significative la position constitutionnelle traditionnelle du gouvernement local, clairement exprimée dans la note explicative jointe au projet de loi sur le gouvernement local, qui dispose que : « Les autorités locales sont des conseils statutaires et opèrent à l'intérieur d'une structure établie par statut : elles n'ont pas d'autres pouvoirs d'agir que ceux expressément autorisés par la loi »<sup>1066</sup>.

Le gouvernement local est l'expression déconcentrée du gouvernement central et du parlement qui fixent seuls les pouvoirs attribués aux autorités locales. Cependant, avec la dévolution, les autorités locales ont dû aménager de nouvelles relations de travail avec les institutions dévolues et leurs administrations, la responsabilité dans de nombreux domaines de compétence passant du gouvernement central aux gouvernements régionaux<sup>1067</sup>. Les institutions dévolues ont un fort pouvoir de contrôle sur le gouvernement local notamment en terme financier – elles leur donnent et répartissent les ressources. Les relations de travail entre les institutions dévolues et le gouvernement local sont donc essentielles pour déterminer la nouvelle structure de « gouvernance ». Sa réussite dépendra en grande partie de la réussite des institutions dévolues à se coordonner et à travailler avec les autorités locales et ce d'autant plus que l'influence de Westminster a diminué malgré un contrôle important sur les structures

---

<sup>1064</sup> Foreword by the Deputy Prime Minister, Rt Hon John PRESCOTT MP, Deputy Prime Minister and First Secretary of State, "*The future of Local Government : Developing a 10 year vision*", Office of the Deputy Prime Minister, Creating, Sustainable communities, Juillet 2004.

<sup>1065</sup> "*The future of Local Government : Developing a 10 year vision*", Office of the Deputy Prime Minister, Creating, Sustainable communities, Juillet 2004.

<sup>1066</sup> Explanatory Note, *Local Government Act*, Para.6

<sup>1067</sup> Ainsi, la plupart des domaines transférés aux institutions dévolues (santé, éducation, gouvernement local, travail social, logement, développement économique, transport, environnement, agriculture, sport, et les arts, sont des fonctions du gouvernement local.

politiques et financières.

**447.** Mais, le gouvernement local a souffert (et souffre encore) d'une mauvaise réputation due en grande partie à l'absence de responsabilité, à une faible participation aux élections<sup>1068</sup>, la plupart des fonctions de la responsabilité des conseils et donc sujets à responsabilité ayant été transférés, notamment sous THATCHER, à des Quangos non élus et irresponsables. C'est pourquoi le gouvernement de Tony BLAIR, dans le cadre de sa vaste réforme constitutionnelle a souhaité au même titre que le gouvernement central, « moderniser » le gouvernement local afin de le rendre plus effectif et plus démocratique, en donnant notamment aux autorités locales une certaine autonomie exécutive qui leur permet d'agir pour le bien-être économique, social ou environnemental de leurs communautés<sup>1069</sup>. Ce fut l'objet du *Local Government Act 2000* qui a trouvé son expression en Ecosse avec le *Local Government in Scotland Act 2003*.

### 1. Un partenariat local nécessaire

La notion de partenariat est centrale dans les relations entre les nouvelles institutions dévolues et le gouvernement local. Cependant, ce partenariat est différent entre l'Ecosse et le pays de Galles. Il n'y a pas de système commun pour l'organisation du gouvernement local<sup>1070</sup> pour l'ensemble de la Grande-Bretagne. Complexe pour l'Angleterre<sup>1071</sup>, actuellement trois niveaux, sa structure d'organisation est plus simple pour l'Ecosse et le pays de Galles depuis la réforme de 1996, sous le gouvernement conservateur de John MAJOR<sup>1072</sup>. En Ecosse, depuis le

---

<sup>1068</sup> Les élections du gouvernement local en 2000 ont rassemblé 29.6 % de participation. Le 10 juin 2004, les élections du gouvernement local se tenaient dans 166 autorités locales en Angleterre et au pays de Galles et enfin autour de 30 % le 4 mai 2006.

<sup>1069</sup> Article 2, Part I, *Local Government Act 2000*

<sup>1070</sup> Le gouvernement local est organisé en niveaux, appelés "échelons". Le premier de ces échelons concerne les zones administratives ou autorités unitaires. Elles sont divisées en unités plus petites, et peuvent être encore séparées en unités plus petites mais réservées le plus souvent aux zones rurales. On trouve par ordre décroissant d'importance : les comtés, les bourgs, les districts et les paroisses (*county, borough, district, parish*).

<sup>1071</sup> voir Titre 2, Chapitre 2, Paragraphe 2

<sup>1072</sup> Le déficit démocratique au pays de Galles en termes de système parlementaire a été bien illustré par la réforme du gouvernement local et par la méthode utilisée qui a prouvé l'indifférence du gouvernement conservateur pour la particularité galloise. En effet alors qu'en Angleterre, la réforme a été précédée par la nomination d'une commission indépendante chargée de procéder à des consultations de la population à travers la tenue de réunions et la distribution de documents consultatifs ; au pays de Galles, la réorganisation a été faite par des fonctionnaires au sein du Welsh Office sans aucune consultation (Du moins pas de consultation habilitée officiellement, en 1991 le Welsh Office a essayé d'établir sa propre consultation mais il n'a pas pris en compte les remarques des autorités locales galloises, particulièrement des membres des *Assembly of Welsh Counties* (AWC) qui avaient défendu le système des comtés estimant qu'il était plus économique et efficace). En outre, si la réduction du rôle du gouvernement local a été générale au Royaume-Uni, au pays de Galles et en Ecosse également, elle a conduit au pays de Galles au retrait pur et simple d'un niveau de gouvernement. En effet, en juillet 1993, le secrétaire d'Etat gallois, John REDWOOD, annonce que les 37 districts et les huit comtés seront supprimés pour être remplacés par 21 autorités unitaires, *Unitary Authorities* (plus tard 22). Cette réforme rencontra une opposition très forte et virulente au pays de Galles (Les *Assembly of Welsh Counties* ont dans ce but rencontré la *Convention of Scottish Local Authorities* et signé un plan commun de non-coopération avec les gouvernements en Ecosse et au pays de Galles). Mais malgré les déclarations de John REDWOOD qui laissait entendre que le système pourrait être modifié, les propositions originales du gouvernement sont présentées dans le dis-

1<sup>er</sup> avril 1996, le gouvernement local est organisé en un seul niveau avec 32 autorités unitaires qui sont venues remplacer le système à deux niveaux, connu depuis 1974<sup>1073</sup>. Au pays de Galles, depuis le 1<sup>er</sup> avril 1996, comme pour l'Ecosse, 22 autorités unitaires ont remplacé le système à deux niveaux datant de 1974<sup>1074</sup>.

**448.** D'une manière générale, les conseils de comtés assurent tous les services du gouvernement local et sont compétents dans les domaines suivants : enseignement, bibliothèque, protection civile, routes et autoroutes, services sociaux, planification stratégique, protection des consommateurs et élimination des déchets ménagers<sup>1075</sup>. Quant aux conseils de district, leurs missions concernent le logement, le contrôle et l'application des différents plans, les équipements et les activités de loisirs, la collecte des impôts locaux, les questions relatives au stationnement des véhicules (si cette fonction leur est déléguée par le conseil de comté), le ramassage des ordures ménagères et la protection de l'environnement.

Les activités du gouvernement local peuvent s'identifier à des fonctions de supervision, d'inspection, de coordination et de gestion<sup>1076</sup>. L'Association du Gouvernement local a expliqué son rôle comme :

« un processus rassemblant plusieurs organisations basées sur la communauté, initiées par le Conseil, afin de créer une vision partagée d'une communauté avec des priorités identifiées menant à un programme d'actions qui démontre l'engagement et le soutien des orga-

---

cours de la Reine en novembre 1993. Le gouvernement déposa son projet en premier devant la chambre des Lords, ce qui dans la procédure parlementaire a réduit l'emploi du temps à la Chambre des Communes et a permis de passer outre le délai de 12 mois, et utilisa ensuite sa majorité pour faire passer la législation. Le *Local Government (Wales) Act* devint ainsi loi en juin 1994 et ce malgré une hostilité à travers tout le pays de Galles.

<sup>1073</sup>

Gouvernement local écossais 1974-1996			
Echelon	Type	Nombre	Fonctions (exemples)
Premier	Régions	9	Education
Second	Districts	53	Services sociaux, soins aux personnes âgées
Unitaire	Iles	3	La plupart des services

A noter que les régions des îles (Shetland, Orkney et Western Isles) ont leur propre organisation afin de répondre à des besoins spécifiques, géographiques.

<sup>1074</sup> En 1974, la région fut divisée en un premier niveau de 8 comtés qui étaient eux-mêmes séparés en 37 districts au total, représentant le deuxième niveau de gouvernement.

<sup>1075</sup> Cependant certains services, comme la fourniture d'eau, les services d'incendie sont organisés à une plus grande échelle par des commissions jointes.

<sup>1076</sup> D'une manière générale, les autorités locales fournissent des services et ont pour principales caractéristiques :

- conclure des contrats avec des organisations privées ou volontaires pour la prestation de services
- s'assurer que les termes du contrat sont respectés
- inspecter la performance d'autres organisations qui opèrent dans la communauté
- coordonner le travail fait dans la localité par une variété de Quangos et d'autres organisations, qui ne sont pas directement sous le contrôle de l'autorité locale
- faire des arrangements conjoints avec les institutions centrales et régionales
- représenter les intérêts de la communauté devant le gouvernement central, les Quangos et d'autres institutions telles que l'UE
- représenter les vues des membres de la communauté sur la façon dont les services sont conduits, ainsi s'assurer une sensibilité aux besoins locaux.

Source : Neil McNAUGHTON, *Local and Regional Government in Britain*, p.75



nisations et des groupes associés<sup>1077</sup>. »

**449.** Le *Local Government Act 2000*, dans son article 4(1) impose désormais aux conseils et aux bourgs de conseil au pays de Galles de préparer « les stratégies de la communauté » pour promouvoir et améliorer le bien-être économique, social et environnemental dans leurs territoires et de contribuer à l'achèvement du développement durable au Royaume-Uni. A cet effet, les autorités locales disposent de larges nouveaux pouvoirs pour améliorer et promouvoir le bien-être local comme un moyen de les aider à implanter leurs stratégies<sup>1078</sup>. Et l'assemblée nationale a le pouvoir d'amender, de rappeler, de révoquer certains accords relatifs aux plans des autorités locales<sup>1079</sup>.

**450.** Le *Local Government Scotland Act 2003* impose un « devoir à l'autorité locale d'initier, de maintenir et de faciliter un processus (dans cet acte, est appelé « planification de la communauté ») par lequel les services publics<sup>1080</sup> fournis dans la zone de l'autorité locale sont assurés<sup>1081</sup> ». A cette fin, l'autorité locale a le pouvoir de faire tout ce qu'elle considère comme nécessaire pour promouvoir ou améliorer le bien-être de sa zone et de ses habitants<sup>1082</sup>, ce qui signifie qu'elle a le pouvoir de contracter des dépenses, d'entrer en arrangement avec toute personne, de coopérer avec, ou de faciliter ou coordonner les activités de toute personne, exercer au nom d'une personne toutes les fonctions de cette personne et de fournir du personnes, des marchandises, du matériel, des facilités, des services, ou de la propriété à toute personne<sup>1083</sup>.

**451.** Cependant, la différence provient de l'association des autorités locales à la formulation des politiques. **Au pays de Galles**, toute l'administration régionale a été déléguée par l'assemblée aux agents du gouvernement local. Dans le cas de services comme l'entretien des routes, les hôpitaux et l'administration de la police ou la liaison avec l'agence de développement ou le conseil des arts, les autorités locales sont regroupées et agissent sous le contrôle d'une seule autorité : l'Assemblée. Comme l'a expliqué Edwina HART, ministre des finances, du gouvernement local et des communautés :

« il y a un accord clair avec le gouvernement local pour qu'en retour d'une plus grande liberté et responsabilité pour déterminer leurs propres dépenses sur les différents services, ils doivent délivrer sur les résultats clés dans les domaines qui sont en top des priorités pour l'assemblée nationale<sup>1084</sup>. »

---

<sup>1077</sup> Local Government Association, *Preparing Community Strategies : Government Guidance to Local Authorities*, DETR, 2000, p.11.

<sup>1078</sup> Article 2(1), *Local Government Act 2000*

<sup>1079</sup> Article 7, *Local Government Act 2000*

<sup>1080</sup> Autrement dit le Service de santé, la police, les réseaux d'entreprise et de transport et les autorités d'incendie.

<sup>1081</sup> Article 15, Part 2, *Local Government in Scotland Act 2003*

<sup>1082</sup> Article 20(1), Part 3, *Local Government in Scotland Act 2003*

<sup>1083</sup> Article 20(2), Part 3, *Local Government in Scotland Act 2003*

<sup>1084</sup> Administration Press Release, *Edwina Hart announces increases for Council Key Services*, 15 Octobre 2001

A cet effet, le Conseil de partenariat a rempli complètement son rôle. L'acte de 1998 a établi un Conseil de partenariat pour le pays de Galles (*Partnership Council for Wales*) repris dans l'acte de 2006. C'est l'Assemblée qui a eu la responsabilité de créer ce conseil comprenant des membres des autorités locales et des membres de l'Assemblée. Cette responsabilité a été transférée aux ministres gallois, à partir de 2007, et la mise en place de la séparation des pouvoirs contenue dans le nouvel acte gallois de 2006. De même sa composition a changé, les membres de l'assemblée étant remplacés par les ministres. Cet organe a un rôle de conseil auprès de l'exécutif gallois sur des questions affectant l'exercice d'une de leurs fonctions, un rôle de représentation devant les ministres sur des questions affectant le gouvernement local au pays de Galles, et également un rôle de conseil auprès du gouvernement local<sup>1085</sup>. Il permet de faire en sorte que les deux niveaux, l'exécutif gallois et le gouvernement local collaborent ensemble. Le conseil se réunit environ trois fois par an.

Il existe également des accords politiques entre l'assemblée et, depuis 2007, le gouvernement, et chaque autorité locale individuelle. Ces accords contiennent les aspirations stratégiques de l'Assemblée en termes de revenus locaux que l'autorité locale s'engage alors à délivrer. Ils sont essentiels dans la relation entre l'assemblée et l'autorité locale. Dans un but de clarté, le gouvernement a publié *Freedom and Responsibility in Local Government* en mars 2002 qui représente une :

« première opportunité pour le gouvernement gallois, avec l'aide du gouvernement local, d'établir une vision claire pour l'avenir du gouvernement local au pays de Galles ... (il représente) une opportunité d'établir une structure claire et cohérente pour la gouvernance du pays de Galles, établissant le rôle stratégique de l'assemblée et le travail important que le gouvernement local entreprend en identifiant et en délivrant des priorités nationales et locales<sup>1086</sup>. »

Ces accords individuels sont complétés par un plan d'action (*Local government scheme*) dans lequel les ministres gallois décrivent leurs propositions et la manière dont ils entendent développer et promouvoir le gouvernement local au pays de Galles.

En 2002, la ministre du gouvernement local va très bien résumer la position de l'Assemblée au vu du gouvernement local : « Le but du gouvernement de l'Assemblée galloise est de créer un environnement dans lequel le gouvernement local aura la liberté et le soutien pour travailler vers les meilleures solutions locales, en ayant approuvé les priorités nationales pour four-

<sup>1085</sup> Article 113 (*Relations with local government*), (4)(a)-(b)-(c) *Government of Wales Act 1998*

“*The Partnership Council may—*

(a) *give advice to the Assembly about matters affecting the exercise of any of the Assembly's functions,*

(b) *make representations to the Assembly about any matters affecting, or of concern to, those involved in local government in Wales, and*

(c) *give advice to those involved in local government in Wales.*”

Articles 72 (*Partnership Council*) et 73 (*Local government scheme*) *Government of Wales Act 2006*

<sup>1086</sup> Edwina HART, ministre des finances, du gouvernement local et des communautés, Assembly Government Press Release, 1<sup>er</sup> Mars 2002

nir une direction stratégique<sup>1087</sup>. »

Dans cette optique, le gouvernement de l'assemblée va développer les partenariats stratégiques, par exemple avec les autorités locales et de santé<sup>1088</sup>. Le conseil joint de partenariat (*joint 'Partnership Council'*) a été un instrument efficace dans l'institutionnalisation des échanges entre les deux niveaux et permettant au gouvernement local de « communiquer ses priorités et sa vision pour la gouvernance galloise<sup>1089</sup> ».

**452.** L'assemblée a également fréquemment consulté les autorités locales sur ses initiatives politiques, bien que de temps en temps cela ait pu mener à une « fatigue de la consultation ». Les accords politiques de la nouvelle assemblée et du gouvernement local sont également désignés pour mieux intégrer les priorités locales et régionales à travers un mélange de cibles établies par l'assemblée et une flexibilité budgétaire dans la délivrance des services au niveau local.

Cependant, il reste des inquiétudes sur le fait que l'Assemblée est capable d'utiliser ces mécanismes de coordination pour imposer la direction sur le gouvernement local. Il y a des plaintes au niveau local sur le fait que la pratique des accords politiques s'est éloignée de l'idée originale. A la place d'objectifs devant varier d'une autorité à l'autre, il y a eu une uniformisation des objectifs uniformes. La même chose s'applique aux différents régimes d'inspection qui contrôlent les services locaux (bien que les inspecteurs gallois sont largement vus comme étant moins interventionnistes que leurs confrères anglais).

Au pays de Galles, le gouvernement local est actuellement une force plus significative que dans le cas de l'Ecosse. Non seulement parce que les statuts de l'Assemblée l'obligent à travailler en partenariat avec le gouvernement local, mais aussi parce que les ministres ont également développé un plus grand sens de dépendance sur le gouvernement local pour le développement politique et l'implantation, à tel point que le gouvernement de l'assemblée a reconnu la qualité de délivrer le service comme une question vitale. Les ministres de l'assemblée ont été de fins stratèges en cultivant de bonnes relations avec le gouvernement local travailliste<sup>1090</sup>.

**453.** En Ecosse, il y a de manière similaire des messages mélangés. La dévolution a transformé le contexte politique, amenant dans des domaines politiques comme l'éducation, le

---

<sup>1087</sup> Edwina HART, Ministre des finances, du gouvernement local et des communautés, *Freedom and Responsibility in Local Government*, mars 2002

<sup>1088</sup> Local Health Alliances (1999), EU Structural Fund Partnerships (2000), Alcohol and Drugs Actions Teams (2000), Community Strategies (2001), Communities First (2002), Health, Social Care and Well being (2003), Children and Young People (2003).

<sup>1089</sup> Laffin, Martin et al, *A New Partnership? The National Assembly for Wales and local government*, YPS, York, p.27, 2002

<sup>1090</sup> Laffin, M., G. Taylor et A. Thomas, 'Devolution and Party, Organisation: The Case of the Wales Labour Party' *Contemporary Wales*, Vol. 16, 2004.

logement et le développement économique un accent politique écossais. Mais la participation et l'intégration du gouvernement local à la formulation des politiques semblent avoir variées suivant le secteur concerné. Ainsi, par exemple, les fonctionnaires de la politique de l'éducation ont été associés dans une série d'initiatives politiques et ont rapporté que le département d'éducation écossaise avait « offert un vrai partenariat » basé sur « une compréhension partagée » avec des liens entre la politique et la pratique<sup>1091</sup>. Dans d'autres domaines, les opinions sont plus mélangées et les contraintes financières et le rôle des quangos responsables devant l'exécutif sont vus comme une limite à la discrétion locale.

Le contrôle central – c'est à dire écossais – est renforcé à travers les processus de vérification et d'inspection, l'établissement de cibles largement écossaises et le financement<sup>1092</sup>. En effet, ce sont les parlements écossais et l'assemblée nationale galloise qui attribuent le financement aux autorités locales dans leur budget<sup>1093</sup>. Cela leur permet de mettre en place leurs propres priorités et de gérer économiquement leurs territoires.

## 2. Le nouveau centralisme local

Fortement développées sous les conservateurs, les agences locales, ou Quangos<sup>1094</sup> sont des organisations dont les membres sont nommés (et qui ne sont pas directement responsables politiquement) qui permettent de mettre en place les stratégies nationales ou régionales sans interférence politique. Jusqu'à la dévolution, ces agences étaient l'expression déconcentrée du gouvernement central. Elles permettaient au gouvernement central de mieux répartir les actions remplies par les administrations de l'Etat entre le niveau national de conception des actions et le niveau territorial de leur exécution. Il s'agissait de se rapprocher des citoyens au travers de services dotés d'une certaine autonomie et spécialisés géographiquement mais aussi par secteurs d'activités. Ces agences sont depuis la dévolution les « nouveaux » agents du parlement et de l'assemblée nationale qui en ont désormais la responsabilité sur leur territoire.

**454.** En Ecosse, les quangos, depuis le *Scotland Act*, sont de la responsabilité de l'exécutif écossais plus que du parlement. En effet, ce sont les ministres qui proposent les nominations aux quangos et le parlement écossais n'a aucun regard sur cette procédure. L'exécutif écossais

---

<sup>1091</sup> BENNETT, Michael, FAIRLEY, John et MCATEER, Mark, *Devolution in Scotland: The impact on local government*, YPS, York, p.38-42, 2002.

<sup>1092</sup> BENNETT, Michael, FAIRLEY, John et MCATEER, Mark, *Devolution in Scotland: The impact on local government*, YPS, York, p.40-42, 2002.

<sup>1093</sup> En Ecosse, 36 % du budget du parlement écossais est attribué au gouvernement local. Même chose pour l'assemblée nationale galloise qui attribue 4 billions de livres aux autorités locales, soit un tiers du budget.

<sup>1094</sup> Pour reprendre la définition donnée par le *Select Committee sur l'administration Publique* :

« toutes les institutions responsables pour le développement, la gestion et la délivrance de services ou politiques publiques, ou pour la performance de fonctions publiques, sous le gouvernement d'institutions avec une participation plurale de personnes totalement ou largement nommées ou auto-nommées »

Para. 5, *Mapping the Quango state*, 2001.

a entre 1999 et 2003, aboli ou déclassifié 49 institutions publiques (ou quangos) et en a créé 14<sup>1095</sup>. Cependant, Jack MCCONNELL, alors Ministre des finances, a présenté un document de consultation<sup>1096</sup> visant à produire un système de nominations plus ouvert, plus responsable et qui a conduit à la loi sur les standards éthiques (*Ethical Standards in Public Life etc. (Scotland) Act*) introduisant un nouveau code de conduite pour les conseillers et les membres des quangos concernés<sup>1097</sup>. De plus, l'acte écossais sur la liberté d'information crée un régime écossais différent sur la liberté d'information. Les dispositions s'appliquent à toutes les institutions publiques incluant : un droit d'accès statutaire à l'information pour la première fois, un test de préjudice substantiel, c'est-à-dire pour une autorité publique de retenir certaines informations il devra conclure que cette révélation résulterait un préjudice réel, actuel et significatif, un test d'intérêt public qui requiert la libération d'information si l'intérêt public pèse sur tout préjudice substantiel et enfin un Commissaire d'information écossais qui peut ordonner la libération de l'information.

**455.** Au pays de Galles, le système adopté par les conservateurs a été conservé. Ainsi, les agences locales sont séparées en quatre grandes agences régionales : *North Wales, Mid Wales, West Wales et South East Wales* et les comités régionaux sont responsables pour contrôler et faire des rapports à l'Assemblée sur les activités des Quangos sur leurs « territoires ».

L'assemblée contrôle leurs activités et est autorisée à modifier leurs fonctions ou à les transférer à l'assemblée elle-même ou à une autorité du gouvernement local ou à une autre institution publique ou en dernier recours à abolir certains d'entre eux<sup>1098</sup>. L'exécutif gallois s'était engagé à réduire le nombre de ces Quangos par une incorporation, comme le GWA le lui permet, de certaines fonctions dans son administration. Cela a été le cas par exemple pour trois quangos – ELWA – *The National Council for Education and Training for Wales*, chargé de l'éducation et de l'apprentissage au pays de Galles ; le bureau du tourisme gallois – *Wales Tourist Board* - et l'Agence de développement régional – *Welsh Development Agency* – qui, à partir du 1<sup>er</sup> avril 2006, ont cessé d'être sponsorisés par l'Assemblée et ont été intégrés dans

<sup>1095</sup> Source : *Nations and Regions : The dynamics of devolution, Scotland*, The Constitution Unit, Février 2003, p.8

<sup>1096</sup> Scottish Executive, *Appointments to Public Bodies in Scotland : Modernising the System*, février 2000.

<sup>1097</sup> Comme les quangos sont pas des organisations homogènes, il n'y existe pas un code de conduite unique. Un nouveau modèle de code statutaire, basé sur les Codes de pratique pour les membres des conseils des institutions publiques qui a déjà été adopté par tous les quangos a été publié. Toutes les institutions publiques couvertes par la législation devront adapter le code à leurs propres particularités. Ils doivent ainsi soumettre leurs codes individualisés au parlement pour approbation dans les trois mois de réception du modèle de code.

<sup>1098</sup> L'article 28 de l'acte gallois de 1998 donne à l'Assemblée Nationale galloise des pouvoirs en respect de certaines institutions publiques énumérées à l'annexe 4. Il dispose que l'Assemblée Nationale peut transférer les fonctions de certaines de ces institutions à tout autre institution, c'est-à-dire à une autorité locale galloise ou à elle-même, et qu'elle peut abolir de telles institutions où toutes les fonctions ont été transférées. Des décrets ont été établis pour établir le transfert de telles fonctions, la propriété, les droits et les responsabilités (incluant le personnel) de la WDA et la WTB à l'Assemblée nationale et ensuite pour leur abolition.

l'administration de l'Assemblée<sup>1099</sup>. En conséquence, le nombre de quangos a baissé régulièrement depuis la mise en place de la dévolution<sup>1100</sup>.

L'objectif principal est de créer un Service Public Gallois rassemblant tous les secteurs « publics » du pays de Galles : santé, autorités locales, le civil service gallois et les institutions sponsorisées (entendu les Quangos). La Commission de vérification, créée lors d'une réunion du conseil de partenariat du gouvernement local en janvier 2003, sur les services publics actuellement est responsable pour auditionner les services des autorités locales et les institutions du NHS. Elle est sponsorisée par l'assemblée mais opère indépendamment, est autofinancée et responsable pour contrôler les dépenses publiques de l'assemblée et de ses agences. De plus, la loi *Public Services Ombudsman (Wales)* de 2005 a permis de créer une juridiction unique pour le pays de Galles, incorporant les trois juridictions existantes : Commissaire du gouvernement local, le commissaire du service de la santé, et le médiateur de l'administration galloise, financés par l'assemblée. Elle a pour objectif d'enquêter sur toutes les plaintes de mauvaise administration contre les institutions publiques au pays de Galles, incluant l'assemblée nationale, les services de santé et les autorités locales.

D'une manière générale, la dévolution a été vue comme un facteur positif et d'amélioration pour les deux nations. La légitimité des gouvernements locaux écossais et gallois s'était considérablement affaiblie depuis le début des années 80 sous les conservateurs. Comme le constate LAFFIN, la « qualité du dialogue entre le gouvernement dévolu et local au pays de

<sup>1099</sup> L'annonce a été faite le 14 juillet 2004 par le Premier Ministre Rhodri MORGAN.

<sup>1100</sup> Il existe trois sortes de Quangos ou *Assembly Sponsored Public Body* (ASPB) :

1. Exécutifs – *executive*. Ils ont des fonctions exécutives, administratives, commerciales. Ils conduisent leurs fonctions à l'intérieur de la structure du Gouvernement. Chacun a un degré variable d'indépendance. Exemple : la Commission de la langue galloise (*Welsh Language Board*).
2. Consultatif – *advisory*. Ils donnent des conseils à l'Assemblée sur des questions particulières. Exemple : le Conseil des bâtiments historiques du pays de Galles (*Historic Buildings Council for Wales*).
3. *Tribunal*. Ils sont établis pour gérer les conflits sur des sujets variés. Exemple : le tribunal sur la terre agricole (*Agricultural Land Tribunal*)

#### Nombre des quangos au pays de Galles : 1980-2004

	Exécutif	Consultatif	Tribunal	Total
1980	11	20	4	35
1985	11	26	4	41
1990	14	24	4	42
1995	20	23	5	48
1996	20	21	5	46
1997	19	20	5	44
1998	19	18	5	42
1999	15	18	5	38
2000	15	17	5	37
2001	14	16	5	35
2002	14	15	5	34
2003	14	14	5	33
2004	15	14	5	34

Source : p.18, National Assembly for Wales, *Assembly sponsored Public Bodies*, septembre 2004, 26 pages.

Galles est bien meilleure qu'avant la dévolution »<sup>1101</sup>. De manière similaire en Ecosse, selon l'opinion générale, le gouvernement d'après dévolution est « plus ouvert et inclus et les ministres et les civil servants sont devenus plus accessibles »<sup>1102</sup>. Lors de la mise en place de la dévolution au pays de Galles et en Ecosse, l'engagement avait été pris de respecter le rôle et l'autonomie du gouvernement local. Cependant, c'est la tendance inverse, c'est-à-dire la réduction de l'autorité locale, qui est constatée à plus long terme dans le reste du Royaume-Uni. La question se pose alors pour la dévolution. Pour les professeurs BENNETT, MCATEER, et FAIRLEY, la réponse est "non". En Ecosse la dévolution n'a « pas réduit le rôle du gouvernement local dans le processus de gouvernance<sup>1103</sup> ». Quant au pays de Galles les autorités locales ont retenu des niveaux de discrétion « au moins équivalents à ceux dont elles bénéficiaient avant la dévolution<sup>1104</sup> ». Cela semble suggérer que le même type de tensions existe dans les relations locales et dévolues que celles existant à l'échelle britannique avant la dévolution.

---

<sup>1101</sup> LAFFIN, MARTIN et al, *A New Partnership? The National Assembly for Wales and local government*, YPS, York, 2002, p.7.

<sup>1102</sup> BENNETT, Michael, FAIRLEY, John et MCATEER, Mark, *Devolution in Scotland: The impact on local government*, YPS, York, 2002, p.5

<sup>1103</sup> BENNETT, Michael, FAIRLEY, John et MCATEER, Mark, *Devolution in Scotland: The impact on local government*, YPS, York, 2002, p.42. Professeurs à l'University of Strathclyde, Glasgow.

<sup>1104</sup> LAFFIN, MARTIN et al, *A New Partnership? The National Assembly for Wales and local government*, YPS, York, p.35, 2002

## **Paragraphe 2 : Un nouveau partenariat politique**

Les politiques s'expriment désormais sur plusieurs scènes : écossaise, galloise, et britannique (anglaise). Ainsi l'échiquier politique localisé à Westminster et dans les institutions gouvernementales, s'est déplacé et élargi vers d'autres places publiques. Le jeu s'est complexifié et est désormais réparti entre les anciens acteurs à Westminster et Whitehall et les nouveaux au parlement écossais et à l'Assemblée galloise. La dévolution crée un nouveau partenariat politique sur les scènes dévolues d'une part et avec la scène nationale d'autre part, fondé sur des droits et des obligations réciproques. En conséquence un des défis de la dévolution est pour chacun de ces acteurs politiques (nouveaux ou anciens) de se placer sur « l'échiquier » mais ne pas pour autant empêcher les autres de « jouer ».

**456.** Or, la mise en place de la dévolution implique l'idée de transition entre l'ancien et le nouveau système, transition qui s'exprime d'une part grâce aux institutions (nouvelles et anciennes) mais également d'autre part par la représentation politique au niveau national et local. Cette transition implique alors une idée de continuité : car toute révolutionnaire que soit la dévolution pour la constitution et l'Etat britannique c'est, rappelons-le, un processus qui s'est mis et se met en place progressivement ne produisant d'effets qu'au fur et à mesure de sa pratique. Comme l'exprimait déjà BAGEHOT :

« Une nouvelle constitution ne produit pas son plein effet tant que ses sujets sont élevés sous une vieille constitution, tant que ses hommes d'Etat sont entraînés par cette vieille constitution. Elle n'est vraiment testée que lorsque elle vient à marcher avec des hommes d'Etat et envers son peuple dont aucun d'entre eux sont guidés par une expérience différente<sup>1105</sup>. »

Pendant les deux premiers termes des institutions dévolues, les mêmes administrations politiques ont été majoritaires dans les institutions dévolues et les institutions centrales. Une certaine unité et une même direction politique a pu être ainsi assurée dans la mise en place de la dévolution.

Ainsi, afin de déterminer la transition et ce nouveau style de politique qui semble émerger, nous étudierons tout d'abord, la transformation « locale » de la scène politique **(I)** pour voir ensuite la redéfinition politique régionale des partis qui semble en découler **(II)**.

---

<sup>1105</sup> BAGEHOT, *The English Constitution*, p.268





## **I. La transformation de la représentation politique**

La dévolution a mis définitivement fin à un paysage politique relativement uniforme et homogène sur l'ensemble du territoire. Si, depuis les années 70 les deux partis traditionnels se partageaient le territoire britannique<sup>1106</sup>, le mode de scrutin choisi pour les élections au parlement écossais et à l'Assemblée nationale galloise, a introduit le multipartisme et en conséquence a complexifié et élargi la scène politique.

D'une part, une nouvelle classe de politiciens a émergé : au total 189 nouveaux parlementaires gallois et écossais. Si cette apparition de nouveaux politiciens est à tempérer car la majeure partie de ces politiciens occupaient déjà des fonctions électives locales, l'apparition d'une nouvelle scène politique régionale introduit d'ores et déjà un lien nouveau et différent entre les électeurs et leurs responsables locaux.

D'autre part, le système électoral en introduisant la proportionnelle a eu pour conséquence d'introduire une plus large expression politique et donc a favorisé l'apparition de nouveaux partis en Ecosse et au pays de Galles. Si les petits partis sont écartés de la scène politique britannique par un mode de scrutin favorisant les plus forts, ils peuvent légitimement, par le second vote, prétendre obtenir un ou plusieurs sièges dans la représentation au parlement écossais ou à l'assemblée nationale galloise. Ainsi, le parti travailliste pourtant majoritaire en Ecosse et au pays de Galles, doit faire face à une opposition plus nombreuse, mieux représentée et favorisée par le mode de scrutin.

C'est pourquoi nous nous intéresserons tout d'abord à cette nouvelle classe politique **(A)** puis à la nouvelle conjoncture politique **(B)**.

---

<sup>1106</sup> Le parti travailliste est traditionnellement majoritaire en Ecosse et au pays de Galles tandis que le parti conservateur trouve sa base électorale en Angleterre.



## **A/ Une nouvelle classe de politiciens, de nouvelles bases politiques**

L'introduction du système de membre additionnel avec la dévolution a généré une mini révolution dans la représentation locale à la fois en Ecosse et au pays de Galles. Le système mixte introduit une nouvelle relation entre les hommes politiques et leur électorat. Si les politiques élus grâce au premier vote, selon le système majoritaire à un tour, ont une relation directe et traditionnelle avec leurs électeurs, la *seconde classe* de parlementaires et de membres de l'assemblée élus par liste à la répartition proportionnelle des voix, ont une relation distancée sinon différente avec leurs électeurs. Ce système amène des avantages à la fois dans l'entendue et le choix pour les constituants. Mais il soulève également des problèmes potentiels sans précédents dans les relations entre les différents types de membres élus principalement celui de l'égalité de statut entre les membres.

**457.** De plus, confrontés à l'élargissement des scènes politiques écossaise et galloise, les partis doivent recruter et former les nouveaux représentants. Si ces nouvelles élites, notamment en ce qui concerne le parti travailliste restent, pour l'instant, invisibles au niveau britannique, potentiellement cependant, les dirigeants des périphéries pourraient devenir des plateformes puissantes pour tout futur dirigeant souhaitant donner une destinée différente à celle envisagée à Westminster. Si ce cas de figure reste pour l'instant hypothétique compte tenu du large niveau du consensus à l'intérieur des partis britanniques, les scènes politiques écossaise et galloise pourraient à terme fournir un soutien politique pour une différenciation idéologique devenant alors une menace pour Westminster.

### **1. Un double niveau de parlementaires**

La création de nouveaux politiciens a eu pour conséquence immédiate de « délester » les parlementaires écossais et gallois à Westminster d'une partie de leurs fonctions. D'une part, leur rôle et leur mission est plus réduite que leurs confrères anglais. D'autre part, ils ont également perdu leurs responsabilités de circonscriptions au profit des membres des institutions dévolues. Les parlementaires écossais et gallois sont donc marginalisés dans les affaires écossaises et éclipsés par les parlementaires d'Edimbourg devenant ainsi des parlementaires de « seconde classe » pour reprendre l'expression de Peter LYNCH.

L'émergence de nouveaux politiciens au parlement écossais et à l'assemblée galloise peut créer des conflits d'intérêt et de légitimité par rapport aux parlementaires de Westminster, représentant les mêmes circonscriptions<sup>1107</sup>. Comme l'a souligné le Comité des Affaires

---

<sup>1107</sup>. Sur les 72 circonscriptions écossaises, 5 en 1999 et 11 après les élections de 2003 ont des représentants opposés politiquement aux parlementaires de Westminster. Quant au pays de Galles, sur les 40 sièges au parlement, ils étaient 7 en 1999 et 4 en 2003 à s'opposer politiquement avec des membres de l'Assemblée Nationale Gal-

Écossaises dans son rapport intitulé « *Operation of multi-layer democracy* » en 1998 :

« Même si le rôle du gouvernement local reste inchangé, la prolifération de représentants élus peut troubler les électeurs. Même maintenant, ils écrivent souvent aux parlementaires plutôt qu'aux conseillers locaux et l'interpolation d'un niveau additionnel (e~ plus des parlementaires européens déjà existants) peut avoir comme résultat l'augmentation de requêtes adressées inappropriées<sup>1108</sup>. »

Le conflit entre parlementaires gallois et écossais à Westminster et dans les institutions dévolues a été évoqué lors des débats parlementaires en mai 1999<sup>1109</sup> devant la chambre des communes. A la question posée par M. Brian H. DONOHOE\* concernant le rôle des membres du parlement écossais dans les domaines réservés à la chambre des communes et sur la tenue d'une réunion avec leurs confrères à Westminster, le *speaker* a répondu que ce n'est pas à la chambre d'arbitrer les relations entre les électeurs et ceux qui les représentent dans chaque législature ; mais que s'il y a un problème, il devra être résolu « en dehors de la chambre avec bon sens et respect mutuel. »

**458.** Le gouvernement a cherché à réguler cette relation à travers une note indicative sur « *handling correspondence under devolution*<sup>1110</sup> » décourageant les membres des assemblées dévolues de correspondre avec des ministres britanniques sur des questions non dévolues. Elle suggère que ce type de correspondance soit géré avec courtoisie comme il y fait mention :

« La réponse finale devra être claire pour le membre de l'assemblée dévolue que c'est le rôle des parlementaires de Westminster de représenter les intérêts des électeurs dans les domaines non dévolus. La réponse devra encourager le membre de l'assemblée dévolue, dans le futur à conseiller ses électeurs à se référer pour de telles questions aux parlementaires de Westminster. »

**459.** Les actes écossais et gallois de 1998 n'interdisent pas aux parlementaires écossais et aux membres de l'assemblée galloise d'être simultanément membres d'une des deux chambres du parlement de Westminster, ou du parlement européen, ou enfin des autorités locales<sup>1111</sup>. Cependant en pratique, après les élections de 2001, les doubles mandats ont tous disparu au sein de la Chambre des Communes à l'exception de 17 parlementaires nord irlandais. Seul Alex SALMOND a décidé de conserver son siège à Westminster pour se concentrer sur un « rôle de campagne crucial pour les élections générales<sup>1112</sup> » afin de maintenir une présence

---

loise. Source : The State of the Nations 2004, p.205

<sup>1108</sup> The operation of multi-layer democracy, Scottish Affairs Committee, second report of session 1997-98, HC 460-I, 2 décembre 1998, para.77

<sup>1109</sup> HC deb, 15 mai 1999, cols 641-2

<sup>1110</sup> Cabinet office devolution guidance note 2, septembre 1999

<sup>1111</sup> Ainsi aux premières élections du parlement écossais le 6 mai 1999 :

- 15 parlementaires étaient également des membres de la Chambre des Communes à Westminster (14 pour une circonscription équivalente, 1 seul pour une liste différente)
- 1 parlementaire était également membre du parlement européen
- 3 parlementaires étaient également membres de la Chambre des Lords.

<sup>1112</sup> « Salmond opts for Westminster in change of heart », The Guardian, 11 janvier 2001, « Salmond defies Westminster critics », The Herald, 16 janvier 2001

effective du SNP à Westminster. Quant à la représentation galloise, Alun MICHAEL est le seul à avoir une expérience de l'assemblée nationale et le *Presiding Officer* est le seul à être membre actif d'une chambre du parlement de Westminster, la Chambre des Lords. Les partis politiques ont semblé privilégier la nouveauté quant aux représentants des institutions dévolues et la continuité quant à la représentation à Westminster. Mais cette disparition des doubles mandats, en fait a été définitivement inscrite dans l'acte gallois de 2006, marquant la perte de liens informels, déjà peu nombreux, entre les membres des institutions dévolues et du parlement.

## 2. De nouvelles règles pour les partis politiques

Au Royaume-Uni, les partis politiques sont vus pour des raisons historiques comme des organisations privées gouvernées par le droit des contrats et par les règles s'appliquant à d'autres institutions non enregistrées. Jusqu'en 1998, il n'y avait pas de registre des partis politiques<sup>1113</sup> ni de loi générale sur le financement des partis politiques. Or la dévolution et l'introduction du vote d'une partie des membres au scrutin de liste à la proportionnelle dans les institutions dévolues, ont accéléré la mise en place d'un contrôle des parlementaires nécessaire pour leur donner une forte reconnaissance juridique.

**460.** Le *Registration of Political Parties Act* a été attaché au livre blanc sur le parlement écossais<sup>1114</sup> et a reçu l'assentiment royal le même jour que l'acte écossais le 19 novembre 1998<sup>1115</sup>.

Le *registration Act* s'est révélé être une mesure pragmatique mais également une mesure transitoire essentielle. Il établit pour la première fois un système d'enregistrement et de protection des partis politiques mais il échoue à répondre à des questions plus larges en particulier le besoin de protéger le système de membre additionnel. L'acte fût amendé par la loi de 2000 sur les partis politiques, les élections et les référendums<sup>1116</sup>.

La nouvelle loi a trois objectifs précis :

- 1) d'assurer un financement raisonnable pour le fonctionnement des partis;
- 2) de limiter les dons de sources inappropriées; et
- 3) de contribuer à l'égalité des chances des partis.

---

<sup>1113</sup> La principale législation en la matière, la *Loi sur la représentation du peuple* de 1983, faisait uniquement mention des sources de financement des candidats en période électorale et n'avait aucune disposition précise au sujet des dépenses des tiers partis. Cette loi s'inspirait largement d'une loi de 1883. La loi en vigueur n'imposait aucune limite relativement aux dépenses contractées en période électorale.

<sup>1114</sup> Cm 3658, annexe C

<sup>1115</sup> Selon l'article 1 il existe désormais un registre national des partis politiques géré par le registre des entreprises à Cardiff (*Registrar of Companies*). Les articles 2 à 9 organisent le processus des applications pour l'enregistrement et le changement des partis politiques. Le mot « parti » désignant toute personne ou toute organisation.

<sup>1116</sup> *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 Chapter 41*, Disponible à <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2000/20000041.htm#aofs>

La loi institue la Commission électorale, recommandée par le rapport du Comité NEILL, et lui transfère les responsabilités déjà créés dans le *Registration of Political Parties Act 1998*. Cette commission fut créée le 30 novembre 2000 et la nomination de ses six membres approuvée par la Chambre des communes le 10 janvier 2001. Cette institution indépendante<sup>1117</sup> et impartiale<sup>1118</sup> a des pouvoirs exécutifs et des pouvoirs d'enquête. La commission a des pouvoirs importants concernant l'inspection des transactions des partis politiques et tiers partis durant les élections générales britannique, les élections écossaise, galloise, irlandaise, et les référendums nationaux. Elle doit également « garder sous contrôle » les domaines incluant l'enregistrement des partis politiques et la régulation de leurs revenus et de leurs dépenses et la publicité politique dans les médias.

Ainsi les partis politiques britanniques ou uniquement écossais ou gallois sont soumis à des règles concernant notamment leur enregistrement<sup>1119</sup> et leur financement.

---

<sup>1117</sup> Le *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* établit que la Commission dit que les membres ne doivent pas être membres d'un parti enregistré, un membre du bureau ou un employé d'un parti enregistré, ni tenir tout bureau élu.

<sup>1118</sup> Les activités de la Commission électorale seront contrôlées par le président de la Chambre des communes, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Pouvoirs locaux, le président du *Home Affairs Select Committee* et cinq membres de la Chambre des communes désignés par le président de la Chambre (Commission de la présidence). Ceux-ci surveilleront l'exercice des fonctions de la Commission électorale et approuveront son budget et un plan global de cinq ans. La Commission électorale et la Commission de la présidence seront tenues de rendre compte de leurs travaux à chaque année à la Chambre des communes.

A noter qu'on peut s'interroger sur son indépendance réelle quand on sait que la Commission de la Présidence est composée de personnalités politiques influentes et de membres du gouvernement.

<sup>1119</sup> Electoral Commission. *Guidance on registering as a political party*, disponible à [http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/Guidanceonregisteringasapoliticalparty\\_22120-6305\\_E\\_N\\_S\\_W\\_.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/Guidanceonregisteringasapoliticalparty_22120-6305_E_N_S_W_.pdf)

Pour être enregistré, un parti doit fournir à la commission son nom, au moins deux membres du bureau du parti, où le parti souhaite être enregistré et si le parti a des unités comptables. Il doit également lui donner une copie de la constitution du parti, et un arrangement financier montrant comment le parti entend se soumettre aux contrôles financiers. Ensuite il doit également s'acquitter de frais de 150 livres (soit 219 euros). Le parti peut également enregistrer jusqu'à trois emblèmes qui pourront être utilisés par le parti sur leur bulletin de vote. Le parti ne doit pas utiliser un nom qui pourrait créer une confusion pour les électeurs avec un parti qui existe déjà. De plus, le nom proposé ne devra pas comprendre plus de six mots (para.3.5), ne pas être obscène ni offensif, éviter les mots dont la publication pourrait vraisemblablement provoquer une offense ou tout mot ou expression interdite (para. 3.7). Le *Registration of Political Parties (Prohibited Words and Expressions) Order 2001* impose des restrictions sur certains mots. Les mots *Duke, Duchess, Her Majesty, His Majesty, King, Prince, Princess, Queen, Royal, Royalty* ne peuvent être employés que si les mots forment une partie du nom d'un lieu, d'une institution ou du zone de gouvernement local. L'ordre impose également une restriction sur les mots : *Britain, British, England, English, National, Scotland, Scots, Scottish, United Kingdom, Wales, Welsh, Gibraltar, Gibraltarian* qui ne peuvent être pas employés seuls. Même restriction pour les mots : *Independent, Official, Unofficial* et les mots *Ratepayers, Residents, Tenants* qui peuvent seulement être utilisés s'ils qualifient une zone géographique ou du gouvernement local.

Si un parti choisit de s'enregistrer en Grande-Bretagne, il peut décider s'il souhaite s'enregistrer dans chaque partie, c'est à dire l'Angleterre, l'Ecosse et/ou le pays de Galles. Ainsi un parti ne peut pas contester des élections dans les parties de la Grande-Bretagne s'il n'y est pas enregistré. La Commission a le pouvoir de refuser d'enregistrer un parti si elle considère que le nom du parti peut causer une offense ou une confusion avec d'autres partis.

Ainsi au 1<sup>er</sup> mai 2006, 180 partis politiques avaient leurs noms enregistrés pour une utilisation seulement en Angleterre et 131 partis politiques étaient enregistrés pour l'Angleterre, l'Ecosse et le pays de Galles. Liste disponible à <http://www.electoralcommission.org.uk/regulatory-issues/regpoliticalparties.cfm>

Un seul parti, le *Roman Party. Ave!* (enregistré le 26 avril 2006), a son nom enregistré pour une utilisation en Angleterre et en Ecosse. Six partis (*Democratic Socialist Alliance – People before Profit ; English Democrats*

L'enregistrement n'est pas obligatoire. Cependant les groupes ou les individus qui ne souhaitent pas s'enregistrer auprès de la Commission peuvent seulement se décrire comme "indépendant" ou avoir une entrée blanche avec le nom de leur candidats sur le bulletin électoral. Mais les partis sont encouragés à s'enregistrer car il est stipulé que seuls les partis enregistrés seront éligibles pour se voir offrir une couverture médiatique même si il est bien précisé que l'enregistrement ne confère pas de lui même une telle couverture. Une fois qu'un parti politique est enregistré il est sujet aux contrôles financiers de la Commission.

**461.** Suite à la réponse du gouvernement au cinquième rapport du Comité sur les standards dans la vie publique<sup>1120</sup>, les partis politiques sont sous l'obligation de publier leurs comptes et de révéler leurs sources de financement. La loi *Political Parties, Elections and Referendums* de 2000 introduit le principe de plafond de dépenses nationales. Cela signifie essentiellement que pour la première fois, il y a une limite de dépenses électorales pour chaque parti (1.5 millions de livres sterling soit 2.2 millions d'euros), une interdiction des donations étrangères et une identification de tous les donateurs de plus de 5000 livres sterling (soit 7320 euros). Les partis politiques enregistrés sont autorisés légalement à accepter des donations<sup>1121</sup> de plus de 200 livres sterling (soit 292 euros) de « donateurs permis<sup>1122</sup> » la loi sur les partis politiques, les élections et les référendums. Les partis politiques ne doivent pas accepter des donations de plus de 200 livres de toute autre source<sup>1123</sup>. La loi a également prévu de plafonner les dépenses autorisées pendant les campagnes électorales, sans quoi les partis seraient constamment encouragés à intensifier leur recherche de fonds. La Loi devrait ainsi limiter le pouvoir qu'ont

---

*Party ; Green Party ; Senior Citizen Party ; Socialist Alternative, TUSP : The United Socialist Party*) sont enregistrés pour une utilisation en Angleterre et au pays de Galles. Enfin dix-huit partis politiques en Ecosse et 10 au pays de Galles sont enregistrés pour un usage seulement en Ecosse et au pays de Galles.

<sup>1120</sup> Committee on Standards in Public Life (Neill Committee). *The Funding of Political Parties in the UK*, Cm 4057. Octobre 1998.

<sup>1121</sup> Le terme « don » a été précisément défini comme comprenant tout cadeau, qu'il s'agisse d'argent ou de propriété, de frais d'inscription ou d'affiliation à un parti, d'argent dépensé par un tiers afin de pourvoir aux dépenses directes ou indirectes d'un parti, d'argent prêté à un parti en termes monétaires ou toute propriété, service ou équipement mis à sa disposition et/ou tout type de parrainage. Cela exclut cependant les avantages dont bénéficient déjà les candidats à des élections, comme la franchise postale pour l'envoi de leur propagande lors des élections législatives et européennes, l'usage de bâtiments publics tels que des écoles afin de tenir des assemblées, la diffusion gratuite de certaines émissions, ou encore des heures de vol gratuites.

<sup>1122</sup> Selon l'article 54 (2) du *Political Parties Elections and Referendums Act* est considéré comme « donateur autorisé » :

- Un individu enregistré sur une liste électorale britannique, article 54(2)(a)
- Un parti politique britannique enregistré, article 54 (2)(c)
- Une entreprise britannique enregistrée, article 54 (2)(b)
- Un syndicat britannique enregistré, article 54 (2)(d)
- Une société de construction britannique enregistrée, article 54 (2)(e)
- Un partenariat de responsabilité limitée britannique enregistré, article 54 (2)(f)
- Une société de construction/ amicale britannique enregistrée, article 54 (2)(g)
- Une association non commerciale britannique composée de deux personnes ou plus, qui ne tombe pas dans une des paragraphes précédents, mais qui conduit des affaires ou des activités seulement et principalement au Royaume-Uni et dont le bureau principal est au Royaume-Uni, article 54 (2)(h)

<sup>1123</sup> Toute donation de plus de 200 livres de sources non permises devra être retournée et les donations de sources inidentifiables ne peuvent pas être acceptées.



les partis d'« acheter » les votes de la population durant les élections en raison de la taille de leur budget. En effet, la Loi aura pour objectif d'assurer que le financement des partis politiques soit totalement transparent. Pour cela, tout parti devra tenir une comptabilité stricte de toutes ses recettes et dépenses, qui devra être soumise, au moins une fois par an<sup>1124</sup>, à la Commission électorale. Celle-ci vérifiera les comptes et les rendra publics, si besoin est. Elle devra également mettre en place des sanctions dissuasives et déclarer l'identité des donateurs<sup>1125</sup> dont l'aide financière dépasse une certaine limite.

**462.** Cependant en pratique cette loi ne s'avère pas tout à fait efficace, ni couvrant tous les moyens de financement des partis politiques. Depuis mars 2006, en effet, Scotland Yard enquête sur le financement de la campagne pour les élections générales de 2005. L'affaire a éclaté quand la Commission chargée d'examiner les nominations à la Chambre des Lords a rejeté les noms de trois hommes d'affaires qui avaient prêté plusieurs millions de livres au parti en 2005. Mais il n'y a aucune faute législative car contrairement aux dons, les prêts n'ont pas besoin d'être déclarés. Cependant, le problème est qu'il n'y a pas eu de remboursement. Ces sommes représentent 14 millions de livres (20.5 millions d'euros). Scotland Yard a élargi son enquête aux autres partis et a ainsi découvert la même pratique pour le parti conservateur avec des prêts d'un montant total de 24 millions de livres<sup>1126</sup> (soit 35.1 millions d'euros).

Ces règles ont permis de créer une plus grande responsabilisation des politiciens. Aujourd'hui, les politiciens gallois et écossais sont de fait soumis à des règles « professionnelles » voire morales. La dévolution a permis de créer un nouveau corps de politiciens professionnels, mieux encadrés. Mais si les nouvelles règles auxquelles sont soumises les parlementaires les encadrent formellement, ils doivent s'adapter à la nouvelle conjoncture politique.

---

<sup>1124</sup> Pendant une période d'élection générale, les parties se présentant à l'élection doivent soumettre des rapports hebdomadaires donnant les détails de toute donation de plus de 5000 livres reçue par le parti.

<sup>1125</sup> Chaque rapport de donation doit être assez précis pour donner l'information nécessaire pour prouver que le donateur provient d'une source permise ou a été retournée. Les détails des donations suivantes doivent être inclus dans le rapport ; toutes les donations de plus de 5000 livres sterling acceptées par le quartier général du parti ; toutes les donations de plus de 1000 livres sterling (soit 1464 euros) acceptées par une unité comptable du parti ; toute donations non permises de plus de 200 livres reçues par le parti et enfin toute donation de plus de 200 livres reçues par le parti d'une source non identifiée.

<sup>1126</sup> Source : *Affaire du Labour : Tony Blair prochaine cible ?* Le Monde, 11 novembre 2006.

## **B/ Une nouvelle conjoncture politique**

Traditionnellement, la conjoncture politique britannique au sein de la Chambre des Communes, se caractérise, comme le définit, Gilles LEYDIER, par un « duopole hégémonique, stable et équilibré<sup>1127</sup> ». Le régime politique britannique est en effet caractérisé par l'alternance entre les deux partis politiques nationaux : le parti conservateur et le parti travailliste qui se partagent grâce au système électoral, une majorité « écrasante », conséquente. Ainsi, actuellement majoritaire à la chambre des communes, le parti travailliste représente politiquement le centre gauche et s'oppose aux conservateurs, représentants en toute logique le centre droit. Ils se répartissent les sièges, ne laissant aux autres formations politiques présentes (parmi celles nous intéressant : les libéraux démocrates, les nationalistes écossais -SNP- et gallois - Plaid Cymru) qu'une représentation minoritaire et minorée.

**463.** Or le système électoral mis en place et expérimenté par les institutions dévolues bouleverse ce schéma traditionnel. L'équilibre politique est réparti entre toutes les formations politiques et non plus entre les deux grands partis nationaux. Les scènes politiques écossaise et galloise sont caractérisées par un multipartisme et donc l'apparition de petits et nouveaux partis, voire de candidats indépendants qui trouvent une place sur les listes régionales. Car si le premier vote, traditionnel a vu le maintien d'une répartition des sièges entre les formations politiques traditionnelles, le deuxième vote sur liste à la proportionnelle a permis de voir élire de nouveaux représentants politiques. Ainsi, la bipolarisation traditionnelle britannique est remplacée par un tripartisme composé des deux partis de la coalition et d'une opposition plus nombreuse. L'équation n'est donc plus une simple alternance entre deux partis institutionnellement de droite (conservateur) et de gauche (travailliste) mais une multiplication de petits partis, réinventant l'équilibre politique.

### **1. Un équilibre politique modifié**

Avant la dévolution, le parti travailliste dominait la scène électorale en Ecosse et au pays de Galles. La force électorale du parti était particulièrement prononcée dans le dernier tiers du XX<sup>ème</sup> siècle dans les centres industriels et les zones urbaines. Une des explications du succès du parti travailliste en Ecosse et au pays de Galles tient à sa capacité à équilibrer les intérêts gallois et écossais avec les intérêts britanniques. En effet, le parti a été associé avec les aspirations écossaise et galloise pour une plus grande autonomie, avec des politiques populaires pour l'Etat britannique telles que l'Etat providence et la gestion centrale de l'économie.

**464.** L'utilisation du système de membres additionnels pour les élections au parlement

---

<sup>1127</sup> Gilles LEYDIER, *Partis et élections au Royaume-Uni depuis 1945*, p.25

écossais et à l'assemblée nationale signifie que le parti travailliste ne peut pas bénéficier du même genre de domination qu'avant la dévolution. En dépit de cela, le parti travailliste a été le parti vainqueur pendant les deux premières sessions du parlement écossais et l'est encore au pays de Galles, sans toutefois jamais obtenir une majorité absolue comme le montrent les tableaux ci-dessous.

**Tableau 8. Résultats du parti travailliste au Parlement écossais**

Année	Circonscription (73)		Région (56)		Total (129)	
	%	Sièges	%	Sièges	%	Sièges
1999	38.8	53	33.6	3	43.4	56
2003	34.6	46	29.3	4	38.8	50
2007	32.2	37	29.2	9	35.6	46

**Tableau 9. Résultats du parti travailliste à l'Assemblée Nationale galloise**

Année	Circonscription (40)		Région (20)		Total (60)	
	%	Sièges	%	Sièges	%	Sièges
1999	37.6	27	35.5	1	46.6	28
2003	40	30	36.6	0	50	30
2007	32.2	24	29.6	2	43.3	26

De plus même si le parti travailliste est resté dans un premier temps majoritaire dans les institutions dévolues écossaise et galloise, il n'a pas fait pas face à la même opposition qu'au parlement de Westminster.

**465.** Tout d'abord, **le parti conservateur**, opposant traditionnel du parti travailliste sur la scène politique britannique, ne peut plus se prévaloir d'une représentativité politique importante en Ecosse et au pays de Galles. Les années 1980 et 1990 ont en effet marqué une longue descente électorale du parti dans ces territoires. Pourtant, il représentait environ un tiers des suffrages en 1979 mais le score conservateur ne va cesser de décliner pour n'obtenir aucun député aux élections générales de 1997 en Ecosse et au pays de Galles. Cependant, le parti est sauvé de la disparition locale. Il obtient un score suffisant au deuxième vote à la proportionnelle pour les membres régionaux et survit finalement grâce à un mode de scrutin auquel il s'était opposé.

**Tableau 10. Résultats du parti conservateur au Parlement écossais**

Année	Circonscription		Région		Total	
	%	Sièges	%	Sièges	%	Sièges
1999	15.56	0	15.35	18	14	18
2003	16.6	3	15.5	15	14	18
2007	16.6	4	13.9	13	13.2	17

**Tableau 11. Résultats du parti conservateur à l'Assemblée Nationale galloise**

Année	Circonscription		Région		Total	
	%	Sièges	%	Sièges	%	Sièges
1999	15.8	1	16.5	8	15	9
2003	19.9	1	19.2	10	18.3	11
2007	22.4	5	21.5	7	20	12

Ainsi aux dernières élections de 2007, il s'est maintenu, augmentant même son score au pays de Galles, en obtenant respectivement 17 et 12 sièges en Ecosse et au pays de Galles, ce qui ne manque pas d'intérêt pour un parti opposé aux projets de dévolution et défenseur du « non » aux référendums.

**466.** En plus de cet opposant traditionnel finalement réduit électoralement sur les scènes locales, le parti travailliste a comme opposants principaux les partis nationalistes écossais et gallois qui pratiquent une politique « plus à gauche » que le parti travailliste. Comme on a pu le voir avec le résultat des élections en 2007, les partis nationalistes ont trouvé une expression politique légitimée sur les scènes écossaises et galloise correspondant à leurs revendications géopolitiques. Ils semblent tous deux avoir réussi le test en devenant entre 1999 et 2007 l'opposition officielle des exécutifs travailliste – libéral démocrate.

**467.** A leurs côtés, il faut compter avec les **libéraux démocrates**. Contrairement au parti travailliste, les performances du parti libéral démocrate aux élections locales ont rappelé leurs résultats britanniques. Dans les années 90, le parti libéral obtenait une moyenne de 13 % des votes à Westminster. Ils maintiennent ce pourcentage aux élections du parlement écossais et de l'assemblée galloise, comme le montrent les tableaux ci-dessous, en enregistrant cependant une légère baisse aux élections de 2007.

**Tableau 12. Résultats du parti libéral démocrate au Parlement écossais<sup>1128</sup>**

Année	Circonscription		Région		Total	
	%	Sièges	%	Sièges	%	Sièges
1999	14.15	12	12.43	5	13.2	17
2003	15.3	13	11.8	4	13.2	17
2007	16.2	11	11.3	5	12.4	16

<sup>1128</sup> Le soutien pour les libéraux démocrates en Ecosse s'est concentré dans les zones rurales des Borders, le Nord-Est, les Highlands et les îles du Nord, zones où les politiques du parti libéral ont été perçues protégeant les intérêts ruraux.

**Tableau 13. Résultats du parti libéral démocrate à l'Assemblée Nationale galloise**

Année	Circonscription		Région		Total	
	%	Sièges	%	Sièges	%	Sièges
1999	13.5	3	12.5	3	10	6
2003	14.1	3	12.7	3	10	6
2007	14.8	3	11.7	3	10	6

Leurs résultats et leur place sur l'échiquier politique leur ont donné l'opportunité d'entrer dans un gouvernement de coalition, un rôle que Peter LYNCH décrit comme permanent<sup>1129</sup>. Mais c'est aussi ce rôle qui semble aujourd'hui les réduire à un score de partenaire de coalition, comme le prouvent encore leurs résultats aux élections de 2007.

**468.** Enfin, les élections de 1999, et de manière plus marquée celles de 2003, ont vu apparaître de partis inexistantes dans le parlement britannique et revendiquant une identité régionale<sup>1130</sup>. Ces nouveaux partis, parmi ceux représentés au parlement écossais : le parti vert ou le parti socialiste se placent sur un terrain spécifiquement écossais, souhaitant apporter des solutions écossaises aux problèmes écossais. Les petits partis, rappelons-le, faisaient face à la difficulté insurmontable du système électoral utilisé pour les élections générales britanniques. Le nouveau système électoral des institutions dévolues a été un vrai tournant pour ces partis<sup>1131</sup>. Les élections de 1999 en Ecosse ont vu l'apparition de trois nouveaux partis, rassemblant 11 % du vote régional et 2.7 % du vote par circonscription : le parti socialiste<sup>1132</sup> avec l'élection de son président Tommy SHERIDAN sur la liste de Glasgow, le parti vert<sup>1133</sup> avec l'élection de son représentant Robin HARPER\* sur la liste de la région des Lothians et Dennis CANAVAN<sup>1134</sup>, indépendant. Sur la scène galloise, le parti socialiste, représenté par l'ancien président du syndicat national des mineurs Arthur SCARGILL, n'a pas réussi à remporter un

<sup>1129</sup> LYNCH, Peter. *Scottish Government and Politics: An Introduction*, Edinburgh University Press, 2001, p.172

<sup>1130</sup> La campagne électorale de 2003 pour le parlement écossais a vu l'apparition de partis spécifiquement écossais dont l'influence et le poids politique se limitent aux seuls territoires écossais. C'est le cas par exemple de deux nouveaux partis revendiquant les intérêts des retraités d'Ecosse :

- **le Scottish Senior Citizen Unity Party (SSCUP)** veut que les retraites soient établies par le parlement écossais et fait campagne pour une pension flat rate de 150 £ par semaine pour tous les citoyens âgés
- **et le Pensioners' Party (basé dans l'Est de l'Ecosse)** réinstaller le lien entre les retraites et les revenus moyens

<sup>1131</sup> BENNIE Lynn. « Exploiting New Electoral Opportunities: The Small Parties in Scotland » in Gerry HASSAN et Chris WARHURST (eds) *Tomorrow's Scotland*. London: Lawrence and Wishart, 2002, p. 98-115.

<sup>1132</sup> L'idéologie du Parti Socialiste écossais est trotskyste. Cependant il défend un socialisme moderne et socialement libéral, décentralisé, high-tech et responsable environnementalement. Ses manifestes incluent des engagements à la propriété collective des utilités publiques, un impôt progressif, la réintroduction des bourses pour les étudiants, les licences gratuites pour les télévisions, des bons de chauffage pour les retraites, le rejet des partenariats publics privés et une Ecosse non nucléaire. Enfin le parti soutient une république écossaise indépendante. Source : SHERIDAN, Tommy et A. MCCOMBES, *Imagine: A Socialist Vision for the 21<sup>st</sup> Century*, Edinburgh: Rebel Inc, 2000.

<sup>1133</sup> Les principes du *Scottish Green Party* sont écologiques et basés sur l'environnement durable, la décentralisation, la redistribution des richesses. Leur programme reste principalement focalisé sur les questions environnementales et sociales : le contrôle de la pollution, un revenu minimum, une banque de communauté écossaise pour financer les entreprises de la communauté, une monnaie locale, la réintroduction de bourses pour les plus démunis et l'interdiction des OGM.

<sup>1134</sup> Elu dans la circonscription de Falkirk West. Parlementaire travailliste à Westminster, il avait été rejeté

dent du syndicat national des mineurs Arthur SCARGILL, n'a pas réussi à remporter un siège avec 0.4 % des voix en 1999.

**Tableau 14. Résultats du parti socialiste écossais au Parlement**

Année	Circonscription		Région		Total	
	%	Sièges	%	Sièges	%	Sièges
<b>1999</b>	1.01	0	1.99	1	0.8	1
<b>2003</b>	6.2	0	6.7	6	<b>4.7</b>	<b>6</b>
<b>2007 – SSP</b>	0	0	0.6	0	0	0
<b>2007 - Solidarity</b>	0	0	1.5	0	0	0

Aux élections de 2003, ces partis ont vu leur poids renforcé aux dépens notamment du parti travailliste. En Ecosse, où ils font leurs scores les plus importants, le parti vert et le parti socialiste obtiennent à eux deux 22.6 % des suffrages au scrutin de liste et 17 sièges sur les 129 du parlement. Le professeur CURTICE a analysé leur percée électorale comme « l'incursion la plus sérieuse dans un des territoires de la Grande-Bretagne depuis la percée des nationalistes en Ecosse et au pays de Galles en 1970<sup>1135</sup> ». Mais comme le démontre Lindsay PATERSON le soutien aux petits partis dépend finalement de la baisse de soutien envers les partis traditionnels et principalement envers le parti travailliste. Le sociologue<sup>1136</sup> analyse leur victoire par l'augmentation de la désillusion au sein des supporters du parti travailliste et voit dans le parti nationaliste écossais, le parti socialiste et de manière moins marquée les verts comme les bénéficiaires de cette désillusion. Au vu des résultats de 2007 et de la disparition notamment du parti socialiste, il semblerait que cette désillusion se soit portée vers les partis nationalistes.

Une nouvelle répartition politique est née dans les nouveaux territoires écossais et gallois, évoluant d'une bipolarisation à une multipolarisation avec l'émergence des partis nationalistes comme forces politiques réelles, les libéraux, et enfin les verts. En pratique, l'absence de majorité absolue et cette diversité de la représentation politique ont conduit à l'émergence d'une nouvelle culture politique du consensus et du compromis, représentée notamment au sein des institutions dévolues par l'existence de gouvernements de coalition.

---

comme candidat à l'élection écossaise par le parti travailliste et avait choisi de se présenter comme candidat indépendant.

<sup>1135</sup> CURTICE, John. *Did Devolution Make a Difference? The First Post-Devolution UK Election in Scotland*, in Lynn BENNIE *et al.* *British Elections and Parties Review 12: The 2001 General Election*, pp.64-79, London: Frank Cass, 2002.

<sup>1136</sup> p. 138-139, PATERSON Lindsay *et al.* *New Scotland, New Politics?* Edinburgh: Polygon.

## **2. La culture du compromis : entre compétition et coopération**

Le système électoral ne favorise pas l'émergence d'une majorité stable. Les travaillistes, pourtant traditionnellement majoritaires sur les territoires écossais et gallois ont vu leur représentation diminuée aux élections de 1999, 2003 jusqu'à n'être plus majoritaires en 2007. Si la scène politique correspond mieux à un état de l'opinion, elle empêche de dégager une majorité, de la même ampleur que Westminster qui n'aurait besoin de compter que sur elle. A l'hégémonie s'est substitué le compromis politique. Caractéristique essentielle du pluralisme modéré, aucun parti ne devrait être capable de gouverner seul.

**469.** Désormais, le compromis doit être recherché entre les deux partenaires du gouvernement. Les exécutifs gallois et écossais ne peuvent donc pas « imposer » sans avoir une approbation sinon de tous les partis du moins d'une large majorité qui ne se trouve pas que dans ces propres rangs.

**470.** En conséquence, cela oblige les partis à mettre en place des choix stratégiques. Les partis doivent envisager la coopération s'ils souhaitent participer à un gouvernement de coalition. Autrement dit les partis politiques au niveau écossais et gallois ne peuvent pas seulement considérer des stratégies compétitives. Pourtant s'il y a une tendance des forces politiques à envisager une collaboration pratique, il existe cependant peu de polarisation idéologique entre ces partis.

**471.** Quatre partis politiques, si l'on met de côté le parti socialiste écossais disparu à partir des élections de 2007 et les partis verts écossais et gallois, ont la possibilité et l'objectif d'obtenir une place dans un gouvernement de coalition.

**472.** Durant les deux premières sessions, les premières coalitions entre le parti travailliste et le parti libéral-démocrate ont fonctionné sans accroc. et de manière significative, aucune différence idéologique n'est venue rompre, ni tendre les relations avec la direction centrale, reflétant le consensus dans les politiques écossaise et galloise. Toutefois, le parti travailliste a dû faire des concessions dans le programme politique commun, notamment avec l'abolition des frais de scolarité pour les étudiants en Ecosse et l'introduction de la proportionnelle pour les élections du gouvernement local qui étaient deux mesures contenues dans le programme électoral des libéraux démocrates. Les branches écossaise et galloise ont dû vite adapter leurs revendications et ne plus simplement imiter les manifestes électoraux du parti national comme elles l'avaient fait aux premières élections de 1999.

**473.** Le parti au pouvoir dans les deux administrations doit également faire des compromis avec les autres formations politiques qui, ensemble, constituent une force d'opposition importante. La logique du AMS signifie que tous les partis politiques sont potentiellement des partenaires de coalition. Mais les autres partis ne partagent pas la même histoire de coopération

que le parti libéral démocrate ou le parti travailliste. En effet, du côté écossais, ni le SNP, ni les conservateurs n'ont participé à la convention constitutionnelle tandis que du côté gallois, il n'y a pas eu de discussions en dehors du parti travailliste. Idéologiquement enfin ces partis apparaissent moins ouverts au gouvernement de coalition. Le professeur WEBB va plus loin en décrivant ces partis comme « virtuellement aux antipodes idéologiques<sup>1137</sup> ».

Pourtant, les partis nationalistes ont renforcé leurs positions comme leurs oppositions officielles jusqu'à atteindre le pouvoir en 2007, en devenant le premier parti du parlement pour le parti écossais et rentrer dans le gouvernement de coalition pour le Plaid Cymru. Les partis nationalistes ont dû apprendre à développer des relations avec les autres partis politiques pour être tout simplement capables de gouverner. En pratique, le parti nationaliste écossais s'est par exemple rapproché du parti vert en concluant un accord mais également en recherchant un accord au cas par cas avec les autres formations politiques. Les nationalistes écossais ont, en effet, signé une entente avec les Verts pour faire fonctionner le parlement écossais. Cet accord assure que les Verts voteront avec le leader nationaliste Alex SALMOND. En échange, les nationalistes appuieront d'abord un projet de loi sur les changements climatiques puis nommeront un député vert à la présidence d'un comité environnemental. Les Verts ne seront pas obligés d'appuyer monsieur SALMOND sur un éventuel vote de confiance ou sur le budget<sup>1138</sup>. Quant au Plaid Cymru, le parti nationaliste gallois, il a accepté de travailler dans le gouvernement avec le parti travailliste après les élections de mai 2007.

**474.** Les nouveaux systèmes politiques écossais et gallois ont vu l'apparition de tendances pluralistes modérées qui se sont développées au delà du modèle traditionnel de Westminster. L'apparition des verts et des socialistes écossais dans le parlement a contribué à donner une couleur multipartite au parlement. L'existence des petits partis a sans aucun doute ajouté à la diversité des politiques offertes à l'électorat écossais. Les politiques électorales écossaise et galloise ne sont plus conduites par ce que l'universitaire Ian MCALLISTER décrivait comme les « dynamiques d'un seul parti<sup>1139</sup> ». Les partis écossais et gallois montrent des signes de stratégies coopératives dans l'arène parlementaire marquant le développement d'une nouvelle pratique politique entraînant de fait une redéfinition de la culture politique.

---

<sup>1137</sup> WEBB, Paul. *The Modern British Party System*, London: Sage, 2000. Paul WEBB est professeur de *Politics* à l'Université de Sussex.

<sup>1138</sup> *Scottish National Party & Scottish Green Party Cooperation Agreement*, 11 mai 2007.

Disponible sur : [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/11\\_05\\_07\\_agreement.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/11_05_07_agreement.pdf)

<sup>1139</sup> MCALLISTER, Ian. « The Labour Party in Wales: The Dynamics of One-Partyism », *Llafur: The Journal of Welsh Labour History*, Volume 3, numéro 2, 1981, p.79-89.





## **II. Une redéfinition de la culture des partis**

**475.** Les partis politiques doivent s'adapter voire se redéfinir dans les contextes régionaux gallois et écossais. La dévolution a amené une nouvelle dimension territoriale dans les partis politiques et un potentiel pour dénationaliser les partis politiques. Des partis politiques ont émergé au niveau régional avec leurs propres revendications, différentes de celles qui prévalent au niveau britannique ou du moins adaptées localement. Il en résulte une approche distincte et différenciée de la politique galloise et écossaise. Les enjeux électoraux se sont transformés en se localisant ; les écossais et les gallois attendent en effet des réponses spécifiques à leurs problèmes. En conséquence, les partis politiques nationaux traditionnels se régionalisent géographiquement parlant mais également politiquement, pratiquant une approche communautaire qui laisse émerger un « ton politique » gallois et écossais.

La question à se poser est donc de savoir jusqu'à quel point ces nouveaux enjeux ont eu un impact de dénationalisation sur les acteurs politiques locaux et ensuite britanniques. L'étude du parti travailliste en tant que parti majoritaire entre 1999 et 2007 en Ecosse et au pays de Galles ainsi que dans le parlement de Westminster est particulièrement intéressante. Ce qui amène à voir si les branches régionales des partis politiques bénéficient d'une autonomie réelle dans leur organisation et leur capacité à développer leurs propres politiques.

C'est ainsi que nous nous interrogerons tout d'abord cette régionalisation des partis **(A)** avant de voir les nouveaux rapports qui en découlent **(B)**.



## **A/ La régionalisation : disparition de l'unité nationale**

Les partis politiques traditionnels sont caractérisés par leur double identité. A part les nationalistes, qui revendiquent logiquement leur seule identité écossaise et galloise, les partis travailliste, conservateur et libéral démocrate sont également présents sur la scène britannique et sont tout à la fois écossais/gallois et britannique.

**476.** La dévolution soulève donc la question de conflits potentiels ou tout simplement de distanciation entre le gouvernement central et l'exécutif écossais et l'assemblée galloise. De tels conflits actuellement impliquent inévitablement des questions de discipline à l'intérieur du parti et de solidarité et ceci aussi longtemps que le parti travailliste aura le contrôle dans ces deux nations. Avant la dévolution, l'Ecosse et le pays de Galles étaient étroitement alignés avec la politique centrale liée par la responsabilité collective au sein du cabinet de Westminster au travers des secrétaires d'Etat écossais et gallois. Maintenant les nouvelles institutions élues disposent d'une autonomie vis à vis du gouvernement central pour esquisser leurs politiques dans des domaines clés tels que la santé et l'éducation.

**477.** La dévolution et le développement d'agendas politiques différents intensifient donc la pression sur les partis de Westminster pour donner plus d'autonomie à leurs bras régionaux. En effet, pour répondre à l'émergence des partis régionaux, les partis traditionnels nationaux doivent eux aussi proposer une approche plus locale en Ecosse et au pays de Galles. Les trois principaux partis à Westminster ont d'ores et déjà des structures régionales. Mais à l'exception du parti libéral démocrate dont la structure est fédérale, ces bras régionaux possèdent peu de pouvoirs. Mais les branches régionales quant à elles, souhaitent plus d'autonomie.

**478.** Cette volonté est principalement marquée au pays de Galles. Ainsi, l'expression la plus évidente a eu lieu pour la branche galloise du parti travailliste qui en mars 2000, s'est rebaptisé lors de la conférence galloise à Llandudno, *Welsh Labour - The true party of Wales*. Par ailleurs, le parti travailliste gallois a souhaité mettre en avant une approche distincte galloise qui s'exprimera notamment dans le discours de Rhodri MORGAN en décembre 2002, connu comme « *Clear Red Water* » qui fait une distinction *philosophique* entre le travaillisme gallois et le *New labour*.

**479.** D'autre part, cette distinction s'exprime également au niveau des personnalités politiques. L'exemple de la démission forcée du candidat choisi par Londres Alun MICHAEL remplacé par le représentant de l'*Old Labour*, Rhodri MORGAN est particulièrement flagrant. De plus, il paraît clair que la dévolution permet de créer des centres de pouvoirs ailleurs qu'à Londres et qu'en conséquence une carrière politique peut être très bien envisagée au seul niveau régional, Westminster, et à fortiori la capitale londonienne ne présentant pas autant d'attraits et n'étant plus le seul centre de pouvoir. Mais comment les partis nationaux peuvent

maintenir des liens forts avec leurs branches régionales et ne pas conduire à une trop grande différence qui pourrait conduire à une séparation, une fragmentation avec le centre ?

**480.** Plus spécifiquement quel a été l'impact du nouvel accord constitutionnel sur la structure et le fonctionnement des partis politiques en Ecosse et au pays de Galles ? Comment les dirigeants écossais et gallois ont-ils adapté leurs structures institutionnelles pour les nouvelles responsabilités de la dévolution ? Et quelles sont leurs relations avec le centre ? Cette question revêt toute son importance pour le parti travailliste, parti actuellement au pouvoir et possédant une forte base électorale en Ecosse et au pays de Galles.

### **1. Idéologie et caractère politique : divergence et convergence**

Même avant la dévolution, l'Ecosse et le pays de Galles avaient commencé à évoluer vers leurs propres systèmes distincts dans lesquels les principaux concurrents du parti travailliste étaient les partis nationalistes, plutôt que les conservateurs, avec les libéraux démocrates, représentant une troisième force significative.

**481.** La position des travaillistes écossais et gallois semble d'autant plus difficile dans l'après dévolution. Ils ont d'un côté la position de parti dominant à l'échelle britannique mais ils doivent s'adapter aux contextes locaux et apprendre à gouverner avec les autres partis politiques. Il leur faut en plus se démarquer du parti central, pour assurer les écossais et les gallois que la dévolution n'est pas qu'un leurre et qu'ils font la différence.

**482.** En effet, l'image du *Labour* comme un parti qui protège les intérêts des classes ouvrières a décliné entre 1997 et 1999 et a coïncidé avec un déclin pour le soutien de la classe ouvrière au sein même du parti<sup>1140</sup>. Les thèmes du New Labour sont généralement perçus comme étant moins populaires en Ecosse et au pays de Galles, mettant la pression sur les branches galloise et écossaise de démontrer leur indépendance par rapport à Westminster. En conséquence, elles ont cherché à se distancier de la direction. Par exemple, lors de la première élection générale après la dévolution en mai 2001, le manifeste du parti travailliste à Westminster s'était engagé à augmenter la participation du secteur privé comme un moyen d'améliorer les services publics. Le parti travailliste écossais a, quant à lui, évité de tels engagements. Contrairement au manifeste britannique, le document écossais n'a pas promis d'utiliser la capacité du secteur privé dans les hôpitaux pour traiter les patients. En effet, avec le SNP, le Parti Socialiste, les verts à gauche et les conservateurs à droite, le parti travailliste écossais opère dans un contexte différent de celui du parti britannique. La position du parti travailliste en Ecosse et au pays de Galles peut apparaître ainsi avoir été affaiblie par la dévo-

---

<sup>1140</sup> PATERSON, Lindsay. *et al.*, *New Scotland, New Politics?*, Edinburgh: Polygon, 2001, p.58 et chapitre 3.

lution. Pourtant, CURTICE<sup>1141</sup> ne l'analyse pas comme un déclin. Son analyse des élections générales de 2001 montre peu de protestation dans les votes contre le parti, en dépit des craintes que les électeurs pourraient utiliser cette élection pour exprimer leur mécontentement. Cependant le parti travailliste possède moins de soutien électoral à Holyrood qu'à Westminster et voit sa domination dans ses bastions traditionnels reculés. Il fait également face à la menace de l'extrême gauche représentée dans les socialistes écossais, que ne connaît pas Westminster.

**483.** En ce qui concerne **les conservateurs**, la question clé est comment mener leur retour apparent à l'unionisme ? Une réponse simple et claire est la réalité électorale. Il est une réalité qu'il est peu vraisemblable qu'ils reviennent sur les scènes politiques écossaise et galloise. Leur stratégie semble plus basée sur le long terme et une perte de popularité du parti travailliste, comme l'ont démontré les élections de 2005. Cependant les politiques du parti, malgré une modération du langage restent principalement les mêmes. Ainsi, dans le domaine économique par exemple, leurs propositions sont basées sur la réduction des impôts et des régimes de régulation pour lutter contre la pauvreté, tandis qu'ils proposent des politiques de loi et d'ordre justifiées selon eux par les effets régressifs du crime sur les pauvres<sup>1142</sup>.

Le parti essaie également d'apparaître plus écossais et gallois<sup>1143</sup>. Il y a cependant des signes que le parti a compris qu'il ne pourra pas influencer seul à Holyrood ou Cardiff Bay. De manière réaliste, cette coopération pourrait prendre la forme d'alliances au cas par cas. Les conservateurs ont ainsi déjà démontré leur capacité à coopérer avec d'autres partis au sein du parlement écossais, sur certaines questions comme les frais d'inscription pour les étudiants et la compensation des industries de la pêche.

**484. Les libéraux démocrates** représentent la réunion de deux traditions – le libéralisme et la démocratie sociale. En Ecosse, ils sont associés avec les politiques anti-nucléaires et un scepticisme dans le libéralisme économique<sup>1144</sup>. Une autre distinction des libéraux démocrates écossais est leur défense du milieu rural, un objectif qui parfois s'oppose aux thèmes environnementaux. Enfin, les libéraux démocrates écossais ont été une force importante dans la promotion d'un parlement pour l'Ecosse. Leur programme politique de 1999 reflétait les thèmes de liberté, de justice sociale et de communauté. Les réussites les plus marquantes dans leur participation au gouvernement sont l'abolition des frais d'inscription pour les étudiants, les

---

<sup>1141</sup> CURTICE, John. « Did Devolution Make a Difference? The First Post-Devolution UK Election in Scotland », in L. Bennie *et al.*, *British Elections and Parties Review 12: The 2001 General Election*, pp.64-79, London: Frank Cass, 2002

<sup>1142</sup> MCLECHIE, David. Discours à la conférence du parti écossais, 17 Mai 2002.

<sup>1143</sup> A noter les excuses officielles du parti lors de la conférence annuelle du parti écossais en 2002 pour les années THATCHER : DUNCAN SMITH Ian, *The Conservative Task is to Make the Scottish Parliament Work*, 18 Mai 2002 ; MCLECHIE David, *Speech to the Conservative Christian Fellowship Scotland*, 10 Mai 2002.

<sup>1144</sup> p.92, BENNIE L., J. BRAND et J. MITCHELL, *How Scotland Votes: Scottish Parties and Elections*, Manchester University Press, 1997.

soins gratuits pour les personnes âgées, un salaire renégocié pour les professeurs et la loi sur la liberté de l'information.

## 2. Le nouveau centralisme régional

La différenciation des partis sur la scène politique locale n'a pas entraîné pour autant une plus grande décentralisation dans l'organisation des partis. Le parti travailliste en Ecosse et au pays de Galles a, par exemple, repris le système des forums contrôlant ainsi sa base locale. Ainsi Gerry HASSAN démontre qu'en Ecosse, les forums sont « largement vus par les membres du parti comme un processus haut/bas, invoquant une plus grande centralisation et une gestion par la direction du parti des relations avec les membres du parti<sup>1145</sup> ». Inévitablement les ministres écossais et gallois possèdent plus d'autorité et de prestige que n'importe quel partenaire aux forums politiques. Ils sont représentés dans toutes les instances clés, notamment les comités parlementaires. Ils sont en outre bien placés pour sécuriser les politiques qui sont « livrées, fournies et à l'intérieur du versement d'une administration dévolue » comme ils peuvent exploiter la connaissance et l'expertise de leurs ministères. Dans les forums politiques écossais et gallois, les conseillers ministériels et les officiels du parti sont responsables pour l'interprétation des soumissions, l'ébauche des documents et la compilation des minutes. Les ministres ont le pouvoir du rédacteur – la possibilité de décider de l'agenda et les paramètres du débat<sup>1146</sup>. En conséquence, les rapports finals déposés à la conférence, en tout cas jusqu'à maintenant reflètent les préférences et les priorités des dirigeants de l'administration. Le processus de rédaction du manifeste, est également dominé par les ministres. En Ecosse, l'équipe de développement du manifeste (comportant les ministres de l'exécutif nommés par le premier ministre, les membres senior du forum politique écossais et le président du parti travailliste écossais) a déterminé quelles politiques dans le programme du parti devraient être inclus dans le manifeste. Les travaux préparatoires ont été principalement conduits par des petits groupes choisis par le Premier Ministre Jack MCCONNELL. Ainsi, le manifeste porte principalement leur signature. De manière similaire au pays de Galles, les ministres ont dominé le processus de rédaction du manifeste<sup>1147</sup>.

**485.** En ce qui concerne les groupes parlementaires, ils opèrent d'une manière très diffé-

---

<sup>1145</sup> HASSAN, Gerry. 'The Paradoxes of Scottish Labour: Devolution, Change and Conservatism' in Gerry HASSAN and Chris WARHURST (ed), *Tomorrow's Scotland*. London: Lawrence and Wishart, 2002, p.148.

Gerry HASSAN est écrivain. Il est à la tête du programme *Demos Scotland 2020* et de *Demos Glasgow 2020: Tales of the City* – un projet s'intéressant à la manière dont les citoyens voient leurs villes et peuvent changer leur responsabilité. Précédemment il était directeur du think tank, *Centre for Scottish Public Policy*.

<sup>1146</sup> Un stratagème utilisé – pour anticiper des difficultés potentielles et éviter des critiques – était d'insérer dans un report une phrase apparemment innocente qui pouvait être ensuite utilisée pour valider une initiative politique.

<sup>1147</sup> LAFFIN, *Is Regional Centralism Inevitable? The Case of the Welsh Assembly*, *Regional Studies*, Avril 2004.

rente de Westminster, plus petit que leurs homologues britanniques. Les parlementaires écossais et les membres de l'Assemblée galloise rencontrent fréquemment les ministres et sont au courant des vues de chacun. Avec le développement du consensus, l'engagement idéologique a diminué même si il n'a pas empêché Alun MICHAEL, alors premier secrétaire gallois, d'être isolé à l'intérieur du parti et d'être ensuite forcé à démissionner.

**486.** Les branches du parti au pays de Galles et en Ecosse ont évolué dans une direction pluraliste. Les différences politiques entre le centre et les deux nations tiennent à une complexité de raisons : les gouvernements de coalition et un système politique plus ouvert aux groupes de pression. Cependant les partis gallois et écossais n'ont pas le bénéfice, excepté indirectement du monde des *think tanks* et de conseillers tel qu'il existe pour le parti travailliste à Westminster. Ils prennent encore, pour les partis traditionnels, leur inspiration politique de Westminster et restent donc nationalisés.

**487.** Pourtant les partis politiques ont évolué de partis traditionnellement centralisés avec une organisation hiérarchique unique dominée par le centre, un parti élitiste ou d'*"un seul parti"* selon l'expression du professeur Ian MCALLISTER<sup>1148</sup> en 1981 vers des partis pluralistes avec des organisations moins hiérarchiques et des centres de pouvoir concurrents

---

<sup>1148</sup> MCALLISTER, Ian. The Labour Party in Wales: The Dynamics of One-Partyism. *Llafur: The Journal of Welsh Labour History*, volume 3, numéro 2, 1981, p.79-89. Ian MCALLISTER est professeur de sciences sociales et directeur de l'institut d'études avancées de l'Université nationale d'Australie à Canberra.





## **B/ Les rapports centre – périphérie**

Avec le développement de divergences politiques sur les scènes politiques écossaise et galloise, le parti travailliste sur le plan britannique est soumis au défi d'assurer une continuité et de s'adapter à cette nouvelle donne. Contrairement au scénario envisagé, la direction travailliste n'a pas cherché à dominer les administrations majoritairement travaillistes en Ecosse et au pays de Galles en imposant une discipline de parti. Ou plutôt, il a appris avec la pratique des premières années de la dévolution qu'il ne pouvait plus imposer aux nouvelles administrations dévolues et qu'il lui fallait développer de nouveaux moyens d'influence.

**488.** La discipline du parti ne s'est pas révélée suffisante pour maintenir le contrôle du centre sur les administrations dévolues. C'est pourquoi il est intéressant de voir comment le parti travailliste a réagi sur la scène nationale face à la dévolution tant au niveau au sein de la majorité parlementaire mais également au niveau politique en voyant l'influence et le maintien d'un contrôle du centre.

### **1. S'adapter à la donne régionale**

Le parti travailliste ne peut plus désormais imposer la politique du centre sans que cela n'entraîne une division du parti ou un rejet des politiques. L'attitude du centre est celle d'une indifférence indulgente pour les nouvelles administrations si celles-ci se conforment à la ligne du parti. Le centre a ses propres préoccupations et impératifs électoraux tandis que les territoires dévolus restent et sont des périphéries.

**489.** La relation n'est pas nulle. Les deux niveaux se concurrencent pour le contrôle et l'influence sur la politique nationale ou sur la politique locale. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de conflit de manière explicite. Le centre a laissé les gouvernements dévolus définir leurs propres politiques. C'est ainsi que le parti politique a une fonction essentielle : il rassure les membres du parti au centre des fidélités des élites politiques dans les périphéries, s'assurant ainsi que les unités territoriales ne deviennent pas des plateformes pour des différences idéologiques internes au parti, comme cela s'était produit dans les années 80.

**490.** Pourtant la dévolution signifie que les peuples d'Ecosse et du pays de Galles ont le droit d'élire leur propre gouvernement. On pourrait donc se s'attendre à des propositions spécifiquement écossaise et galloise qui peuvent ne pas rentrer dans la plate-forme britannique d'où une volonté politique différente et différenciée. Le problème, comme l'a analysé Matthew TAYLOR du *Institute of Public Policy Research*, est que :

« Le parti travailliste britannique a toutes les raisons d'avoir un intérêt dans les politiques et les pratiques du parti travailliste écossais et gallois. C'est une question de marque. L'émergence d'une marque du parti travailliste écossais très différent de celui du pays de Galles et de l'Angleterre saperait la crédibilité et la cohérence du parti travailliste britanni-

que dans son ensemble. Et c'est la marque qui sera une offre pour l'électorat à la prochaine élection générale ... Certains dans les rangs du parti travailliste écossais apparaissent avoir le sentiment d'avoir été amenés au pouvoir sur les épaules du parti britannique, ils ne peuvent pas maintenant se dispenser de ses services. Leurs arguments ne menacent pas juste l'intégrité de l'Union mais renient cent ans d'histoire du travaillisme<sup>1149</sup>. »

Mais en ce qui concerne le parti travailliste, celui-ci ne fait plus partie du gouvernement écossais et voit alors sa position politique modifiée. Le parti doit gouverner au centre, mais rester dans l'opposition en Ecosse. Le dilemme s'est posé brutalement après les élections de mai 2007. Une des premières déclarations de Wendy ALEXANDER, la nouvelle présidente de la branche écossaise du parti travailliste, remplaçant de Jack McCONNELL a été d'appeler à de nouveaux pouvoirs pour le parlement écossais et notamment celui de varier l'imposition. Mais le secrétaire d'État aux affaires écossaises, lui aussi travailliste et nouvellement nommé, Des BROWNE, s'est opposé à toute évolution des pouvoirs du parlement écossais. Cet exemple révèle les difficultés que peut avoir tout parti politique entre le centre et ses périphéries. Jusqu'à présent, le centre a maintenu un contrôle.

## **2. Le maintien d'un contrôle du centre**

La période qui a suivi l'après dévolution a été marquée par les tentatives du centre de contrôler les nouvelles institutions dévolues. Ces essais ont été apparents dans l'imposition de Alun MICHAEL comme leader du parti travailliste gallois, Frank DOBSON\* comme candidat travailliste pour le maire de Londres en opposition à Ken LIVINGSTONE\*, et des essais par les supporters de BLAIR de prendre la direction de la sélection du candidat en Ecosse<sup>1150</sup>. Un des principaux facteurs expliquant l'essai de maintenir le contrôle central était de s'assurer que rien ne viendrait menacer l'élection de BLAIR pour un second mandat historique en 2001. Mais les relations centre-périphérie sont plus complexes qu'il n'y paraît. Ainsi, en particulier, l'imposition de Alun MICHAEL reflétait l'opinion de BLAIR mais cette imposition aurait beaucoup plus difficile s'il n'y avait pas eu également de forts sentiments contre MORGAN à l'intérieur de l'exécutif gallois<sup>1151</sup>.

**491.** Dans tous les cas, les directions travaillistes au centre et aux périphéries n'ont pas de différences idéologiques profondes. Si les deux en avaient, l'actuel système non dévolu du parti travailliste pourrait devenir problématique. Pour illustrer ce point, il n'y a pas eu de preuves que Londres a cherché à intervenir dans le processus de sélection du candidat en Ecosse mais cela peut au moins en partie, refléter le fait que les trois tenants du poste de pre-

---

<sup>1149</sup> Matthew TAYLOR, article dans *The Guardian*, mai 1999, cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 80

<sup>1150</sup> SHAW E., "New Labour: New Pathways to Parliament". Parliamentary Affairs Volume 54, numéro 1, 2001.

<sup>1151</sup> MORGAN Kevin et Geoff MUNGHAM, *Redesigning Democracy: The Making of the Welsh Assembly*, Bridgend: Seren, 2000.

mier ministre – DEWAR, MCLEISH et MCCONNELL – ont été regardés comme politiquement fiables. Lorsque les figures politiques britanniques – BLAIR comme premier ministre, BROWN comme politicien écossais sur le plan national – ont cherché à influencer les décisions d'organisation, par exemple sur l'élection des dirigeants MCCONNELL – MCLEISH ou sur les nominations à des postes du parti écossais, cela s'est fait discrètement, derrière la scène.

**492.** La même chose s'applique à la sélection du candidat avant les premières élections à Holyrood. En général, le centre a laissé le soin aux dirigeants écossais et gallois (une fois que MORGAN ait été établi) de gérer les désaccords internes au parti. Cependant, dans les où le centre a estimé que les candidats étaient peu sûrs – comme pour Rhodri MORGAN et Ken LIVINGSTONE, le centre est intervenu dans le processus de nomination. La première raison semble avoir été la crainte de voir émerger un système pluraliste du pouvoir à l'intérieur du parti. En effet, une réforme interne clé du parti avait été d'éliminer le conseil exécutif national (NEC) comme centre alternatif du pouvoir. Il semblait alors peu vraisemblable que la direction regarderait sans réagir l'émergence de centres de pouvoir territoriaux qui pourraient opérer sur une base plus à gauche et mettraient en danger l'hégémonie de la direction parlementaire comme cela s'était passé dans les années 70 et au début des années 80. Ainsi la direction travailliste devient plus interventionniste si une direction différente semble émerger dans l'une des nations.

**493.** Au final, il n'y a eu que peu d'exemples de conflits sérieux avec Westminster principalement parce que tous ont partagé largement la définition et la vision travailliste des accords de dévolution. Bien que les ministres écossais et gallois n'aient pas adopté le langage du New Labour ils n'ont pas présenté de défis directs au projet du *New Labour*. Ils n'ont pas suivi les réformes orientées sur le marché comme les *foundation hospitals* et les écoles secondaires spécialisées. Même dans ces cas, ils ont présenté leur approche politique d'une manière pragmatique plutôt qu'en termes idéologiques la justifiant comme un ajustement nécessaire de la politique à des circonstances et des traditions nationales. Quand il y a eu des divergences politiques importantes comme sur l'éducation supérieure ou les frais de santé gratuits pour les personnes âgées, elles ont été présentées comme étant le prix à payer de la coalition avec les libéraux démocrates.

**494.** Un exemple d'une différence politique significative entre les travaillistes du centre et écossais a été sur la position sur l'Irak. A la conférence annuelle écossaise du parti, immédiatement après le début de la guerre, les syndicats et les commissions ont soumis des résolutions urgentes s'opposant à l'intervention militaire britannique en Irak. Bien que n'ayant pas de valeur constitutionnelle le résultat aurait pu être politiquement embarrassant, créant une opposition à la politique de BLAIR. Mais les officiels du parti ont bloqué tout vote, insistant sur le

fait que les résolutions ne pouvaient pas être discutées sur des fondements *ultra vires* et la les comités chargés d'organiser la conférence finale ont écarté les résolutions de l'ordre du jour, au motif que seules les questions dévolues devaient figurer à l'agenda de la conférence. En fait, le problème est plus ambigu car les règles sont silencieuses sur le droit de la conférence de débattre sur ces questions. Mais, la direction a réussi à éviter le vote sur le sujet. L'épisode a démontré à la fois la réalité et les limites du contrôle central. D'un côté, la conférence annuelle du parti travailliste écossaise, en théorie organe de décision du parti n'est pas la maîtresse de la maison. Son fonctionnement était une question discutée ultimement par Londres. En théorie du moins, le centre a refusé de s'accommoder avec la périphérie rejetant toute tentative, mettant alors en avant le besoin d'une perspective britannique sur des stratégies électorales.

**495.** A qui appartient le pouvoir dans ces partis écossais et gallois reformés ? Et jusqu'à quel point la configuration du pouvoir montre des caractéristiques élitiste ou pluraliste ? Sur une dimension verticale la structure du parti travailliste reste unitaire. La dévolution n'a pas conduit à une organisation « dévolue » du parti, bien qu'elle ait conduit à un système de décision politique dévolu dans les nouveaux processus des forums politiques post-dévolution.

L'identité du parti a largement dominé l'identité nationale en Ecosse et au pays de Galles. Ainsi, jusqu'à présent aucune forte pression ne s'est élevée à l'intérieur des partis écossais et gallois pour une fédéralisation du parti britannique et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement les charges du gouvernement ont absorbé l'attention les nouveaux politiciens, aucun d'entre eux n'avaient une expérience ministérielle. Deuxièmement, les dirigeants écossais et gallois ne sont pas gênés par les structures existantes, désormais l'absence de pression politique a perdu ses liens avec le parti britannique. Troisièmement, la solidarité et l'identité du parti l'ont emporté sur l'identité nationale et bien que les deux nations aient une tradition et des intérêts socio-démocratiques plus ancrés, plus forts qu'en Angleterre, cette différence n'a pas encore créé de problèmes politiques. En conséquence, les relations centre-périphérie ont été harmonieuses avec les directions du parti à Edimbourg et à Cardiff avec une division de pouvoirs et de responsabilités qui les autorisent à un pouvoir substantiel sur les questions gouvernementales même lorsque Londres continue d'avoir la responsabilité finale pour les questions du parti.

**496.** Au niveau horizontal, les deux partis ont acquis de nouvelles institutions créant une étendue pluraliste de droits et de responsabilités. Mais le pluralisme formel a coïncidé avec un dominion ministériel dans le processus de décision. En outre ni Cardiff, ni Edimbourg n'ont des ministres travaillistes rencontrant des problèmes majeurs dans l'acceptation de leur agen-

da politique à l'intérieur de leurs partis, avec l'exception notable cependant des PFI en Ecosse. Cependant, même lorsque l'administration a prouvé être plus diligente à s'accommoder de la pression syndicale que sa consœur nationale, la politique est principalement établie à la même vitesse. Si les dirigeants dans les deux nations sont aux commandes, leur contrôle est fondé sur le consentement, plus spécifiquement dans un haut degré d'un consensus d'élite sur les questions majeures politiques dans toutes les institutions clés qui composent le parti et l'absence du type de conflits de compétence qui ont dans le passé caractérisé les relations entre les parlementaires et le plus large parti. Élément significatif, spécialement en Ecosse où il a longtemps défini les politiques internes du parti, le clivage gauche droite n'apparaît plus être un facteur majeur des alignements de la structure du parti. Dans la même ligne, les partis de circonscription ont été généralement assez calmes, bien que cela pourrait refléter une diminution sérieuse de l'activisme qui semble caractériser le parti sur l'ensemble du territoire britannique. Finalement, aucune des trois questions controversées - *Foundation hospitals, top-up tuition fees et l'Iraq* - n'ont gêné les politiques des partis dévolus. Cependant les relations centre périphérie devront être repensées si le parti travailliste était au gouvernement à Cardiff et Edimbourg mais dans l'opposition à Londres. Dans l'avenir, spécialement si les conservateurs gagnent le pouvoir à Westminster, cette différence gauche droite entre les deux nations et l'Angleterre sera vraisemblablement plus significative que le nationalisme. Egaleme nt, le potentiel existe pour les deux partis – spécialement en Ecosse – d'adopter une trajectoire politique plus orientée à gauche qu'en Angleterre où le centre de gravité est beaucoup plus à gauche en partie parce que le système électoral proportionnel prend en compte tous les votes plutôt que privilégier le vote flottant et en partie parce que les deux nations partagent des intérêts et une tradition socio démocratique plus profonde que l'Angleterre. Désormais, il se peut que dans l'avenir le propre accord politique et constitutionnel du parti travailliste devienne sous tension plus importante.



## **Section 2 : Un statut régional**

Le statut de la dévolution a pour but de donner aux collectivités territoriales une autonomie leur permettant de définir et de mettre en place des actions locales. De ce principe découlent deux conséquences. Premièrement, l'absence de subordination et l'autonomie à plus fort degré des entités dévolues dans la gestion de leur territoire. Deuxièmement, la diversité des situations locales. Le statut de la dévolution n'est pas le même pour l'Ecosse et le pays de Galles. Cette asymétrie dans les modèles entraîne une différenciation institutionnelle et organisationnelle, mais également politique. La dévolution est en effet différemment perçue et s'exerce différemment en Ecosse et au pays de Galles pouvant créer des différences politiques entre les territoires dévolus.

Si les ministères territoriaux en place avant la dévolution possédaient une certaine autonomie administrative et une possibilité d'adaptation dans la politique britannique, avec la dévolution, les institutions dévolues obtiennent une autonomie politique et donc à priori la possibilité de choix de leurs propres stratégies et priorités politiques. La dévolution offre de nouvelles perspectives et un potentiel pour des divergences politiques entre l'Ecosse, le pays de Galles et le reste du Royaume-Uni (**paragraphe 1**). Mais cette différence dans les politiques régionales est limitée notamment par la nature des pouvoirs dévolus. Il existe une interaction entre pouvoirs dévolus et réservés dont découle une nécessité de coopération (**paragraphe 2**).





## **Paragraphe 1 : Une union ‘parcellisée’ : des pouvoirs ‘morcelés’**

La dévolution permet désormais aux parties non anglaises du royaume de développer leurs propres politiques publiques, distinctes de la politique britannique. Cette possibilité a été notamment décrite par l’image de la « loterie du code postal », c’est-à-dire une différence dans la politique et son application en fonction du lieu d’habitation et donc du code postal. Cette expression a le mérite de soulever la question de l’inégalité créée par la dévolution. La dévolution, par cette possibilité de divergence menace un principe fondamental établi à la base des politiques britanniques depuis le Gouvernement ATTLEE\*, sinon depuis LLOYD GEORGE\* c’est à dire le principe que les bénéfices que l’individu tire de l’Etat et les charges imposées sur lui devraient dépendre, non pas de la géographie mais du besoin. En effet, l’Etat providence britannique a été fondé sur le principe que les besoins des citoyens devraient être déterminés non pas localement mais par le gouvernement central, qui pouvait équilibrer seul les exigences des différentes parties du royaume. La dévolution peut menacer l’unité du Royaume-Uni, car elle affaiblit le pouvoir du gouvernement central à corriger les disparités régionales et remettre ainsi en cause les principes fondamentaux de l’Etat providence.

**497.** Même s’il est encore trop tôt pour savoir jusqu’où a été la divergence politique, nous pouvons déjà constater que des différences sont apparues dans les politiques sociales entre l’Ecosse, le pays de Galles et le reste du Royaume-Uni. Certaines mesures prises par le parlement écossais sont en effet plus généreuses que celles adoptées par Westminster.

Mais il est sûr que la dévolution a permis de légitimer un droit à la différence pour les nouvelles entités dévolues **(I)**, avec pour possible conséquence, si rien n’est fait pour préserver l’uniformité des droits sociaux et économiques, un royaume fragmenté composé de droits différents entre ses citoyens **(II)**.



## **I. Du droit à la différence ... la diversité régionale**

**498.** L'étendue de la différence politique est particulièrement intéressante. En effet, la rhétorique de la dévolution exprimée par les nouveaux politiciens dans les administrations dévolues a contribué à développer les attentes du public pour des solutions locales. Or ces attentes n'ont pas été déçues avec des mesures politiques importantes et populaires comme les soins gratuits pour les personnes âgées et l'abolition des frais universitaires en Ecosse, les prescriptions gratuites pour les 18-25 ans au pays de Galles et des structures organisationnelles alternatives pour les NHS écossaise et galloise. Pour le professeur CARMICHAEL<sup>1152</sup> le Royaume-Uni est un exemple de politique différenciée construite sur des « impulsions contradictoires de centralisation et de fragmentation ».

C'est ainsi que nous verrons si ces politiques régionales ont conduit à une fragmentation importante en s'intéressant tout d'abord à l'Ecosse **(A)** puis au pays de galles **(B)**.

---

<sup>1152</sup> Paul CARMICHAEL, 2002



## A/ Des solutions écossaises pour des problèmes écossais

Avant la dévolution, la politique sociale en Ecosse était principalement sous la compétence du bureau écossais, notamment en relation avec l'éducation, le logement, la santé, le logement et les soins de santé. Dans les autres domaines, tels que la justice criminelle, le système judiciaire qui existe en Ecosse comparé avec d'autres domaines du Royaume-Uni a été reflétée historiquement dans la législation spécifique écossaise, par exemple, en relation avec la justice de la jeunesse. Il existait aussi des différences administratives étendues avant la réforme constitutionnelle. Cependant, la dévolution a promis une plus grande différence politique entre l'Ecosse et le reste du Royaume-Uni.

**499.** L'idée d'une nouvelle Ecosse, d'un âge d'or après la dévolution a été un thème récurrent des discours politiques depuis 1999<sup>1153</sup>. Comme les professeurs HASSAN et WARHURST<sup>1154</sup> l'ont observé, la dévolution a promis une ère caractérisée par de "nouvelles politiques", avec une plus grande participation des écossais, et un agenda politique plus étroitement en accord avec les besoins écossais.

### **1. vers une nouvelle politique sociale écossaise ?**

Donald DEWAR, futur premier Premier Ministre du parlement écossais a exprimé cet espoir en 1998 :

« Nous avons une fière tradition en Ecosse de travailler à lutter contre la division sociale. Nous avons développé des réponses innovatrices aux problèmes sociaux, beaucoup de celles-ci sont maintenant promues à l'intérieur du Royaume-Uni comme des modèles de bonne pratique. Nous avons un corps de peuple, qui est engagé à créer une société plus juste en Ecosse. Et dans un avenir proche, nous aurons un parlement écossais, qui nous donnera l'opportunité de développer des solutions écossaises aux besoins écossais, et d'apporter le bras du gouvernement plus près des besoins du peuple. La dévolution est le sujet. Elle nous permettra de prendre des décisions qui concernent ici en Ecosse. Ce n'est pas une fin en elle-même : mais c'est un moyen vers d'autres fins, et aucune plus importante que la création d'une Ecosse socialement cohérente<sup>1155</sup>. »

**500.** JORDAN<sup>1156</sup> va même jusqu'à parler d'une dévolution promettant l'arrivée d'une « nouvelle démocratie » ; l'Ecosse étant « redémocratisée » en conséquence d'un plus grand rôle pour la société civile dans le processus de décision politique. Même en étant plus réservés sur cette « nouvelle » écosse, les professeurs HASSAN et WARHURST ont été parmi d'autres influencés par cette idée, par le potentiel offert par la dévolution pour voir émerger de nouvel-

---

<sup>1153</sup> voir PATERSON et al, 2001 HASSAN et WARHURST, 1999, 2002; CURTICE et al, 2002; BROMLEY et al, 2003; KEATING, 2005; PATERSON, BECHHOFFER et MCCRONE, 2004; MACASKILL, 2005

<sup>1154</sup> p.7, HASSAN et WARHURST. « Future Scotland: the making of the newsocial democracy ». in G. Hassan and C. Warhurst (eds) *Tomorrow's Scotland*, London: Lawrence and Wishart, p. 5 à 25, 2002.

<sup>1155</sup> Scottish Office Press Release, 3 Novembre 1998

<sup>1156</sup> JORDAN. « Redemocratizing Scotland?: Delivering the Politics of Disappointment ». Paper to Symposium at Graduate School of Law, Hokkaido University, Sapporo, Japan, 28-29 Septembre 2004.

les politiques et également par des interprétations particulières de certains changements dans la société écossaise. Dans leur page d'ouverture de leur édition de 2002, ils déclarent par exemple : « l'Ecosse est en train de devenir doucement une place différente du reste du Royaume-Uni : une société et une institution politique avec une série différente de priorités, de débats et de politiques<sup>1157</sup> ».

De manière similaire, des sociologues et des scientifiques politiques de l'université d'Edimbourg ont déclaré que : « il y a actuellement un vrai sentiment en Ecosse que tout est en train de changer ; que rien ne peut être pris pour accordé .. Le pays est en train d'aller vers ce qui rapproche le plus d'une révolution sociale dans une démocratie occidentale<sup>1158</sup> ».

**501.** Par ailleurs cela implique que l'Ecosse développe une politique plus égalitaire que le reste du Royaume-Uni. Cette notion de justice sociale a été une des justifications pour la dévolution écossaise, bien que l'exclusion sociale relève des deux niveaux de gouvernements et donc nécessite une coopération. Ainsi, entré dans une coalition avec les libéraux démocrates, le 14 mai 1999, le gouvernement écossais s'est donné comme priorités d'« améliorer les services publics et promouvoir la régénération de la communauté, l'inclusion sociale l'apprentissage tout au long de la vie et une citoyenneté active ». Le gouvernement dévolu à Edimbourg a été actif dans les domaines de santé et de politique sociale depuis la mise en place de la dévolution en 1999<sup>1159</sup>.

Cette idée de “solutions écossaises” est ainsi devenue familière pour les politiciens et les décideurs politiques à Edimbourg. On ne peut s'empêcher de remarquer les similarités de l'approche du *New Labour* sur la politique sociale dans la déclaration de DEWAR. En effet, ces concepts de « communautés, d'inclusion et d'exclusion sociale, de cohésion sociale, et de capital social » sont centrales et empruntées au discours du *New Labour* à Westminster. Elles sont devenues aussi importantes pour l'approche de l'exécutif écossais de la politique sociale qu'elles le sont pour les réformes plus larges du *New Labour*. Se pose alors immédiatement la question de l'étendue d'une réelle divergence politique. L'Ecosse, en conséquence des pressions du gouvernement à Westminster, des contraintes imposées par l'Acte de 1998, ou d'autres facteurs tels que les développements économiques mondiaux, semble en effet démontrer une tendance vers la convergence avec les autres parties du Royaume-Uni.

---

<sup>1157</sup> p.5, HASSAN et WARHURST. « Future Scotland: the making of the newsocial democracy » in Gerry HASSAN and Chris WARHURST (eds) *Tomorrow's Scotland*, London: Lawrence and Wishart, 2002, p. 5-25.

<sup>1158</sup> P.167, PATERSON et al. *New Scotland, New Politics?*, Edinburgh: Edinburgh University Press/Polygon, 2001.

<sup>1159</sup> **Exemples de mesures « sociales » prises entre 1999 et 2003 :**

- Soins personnels de longue durée pour les personnes âgées
- Suppression des frais d'inscription pour les étudiants
- Accord de trois ans pour le salaire et les conditions des professeurs
- Réforme de la loi de la propriété et de la protection des adultes avec une incapacité mentale
- abolition du système féodal
- abolition de la clause interdisant la promotion de l'homosexualité dans les écoles

Cette vision est centrale à l'accord de partenariat de 2003<sup>1160</sup> entre le parti travailliste écossais et les démocrates libéraux écossais, où la poursuite de la justice sociale et de l'inclusion sociale est fondée sur la stratégie « *d'accroître l'économie écossaise* ». Cette stratégie qui préconise une plus grande compétitivité et une cohésion sociale est devenue centrale à l'exécutif écossais, soutenant une gamme diverse d'objectifs sociaux, culturels et politiques. Il y a par ailleurs un engagement d'améliorer les services publics et la promotion du choix du consommateur, des questions qui sont devenues centrales à la discussion autour des services publics en Ecosse. Avec tout cela, la nouvelle Ecosse s'est construite en premier lieu, dans le langage de l'exécutif écossais, comme une « Ecosse futée et réussie », avec un accent marqué sur la création de richesses par opposition à leur redistribution<sup>1161</sup>.

**502.** Ainsi pour les professeurs PATERSON<sup>1162</sup> et CURTICE<sup>1163</sup>, la seule distinction importante entre l'Ecosse et l'Angleterre serait relative au soutien plus important pour la redistribution des revenus et des richesses en Ecosse. C'est dans ce domaine de la politique sociale que l'exécutif écossais a été le plus occupé depuis la mise en place de la dévolution. Ainsi, s'appuyant sur l'autonomie que le bureau écossais exerçait dans ce domaine depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, la plupart du travail de l'exécutif écossais a continué à tourner autour de la politique sociale.

## **2. Une divergence marginale**

L'idée que la société écossaise a une série de croyances politiques et sociales distinctes a été le sujet de beaucoup de controverses. Il apparaît que les politiques entre le nord et le sud de la frontière diffèrent seulement de manière marginale durant les premières années de la dévolution.

**503.** Premièrement, s'il existe une divergence politique entre l'Ecosse, le pays de Galles et le reste du Royaume-Uni, il y a aussi des signes de convergence. L'existence de pouvoirs réservés sous l'accord de dévolution limite l'autonomie de l'exécutif écossais. Comme nous l'avons vu, en relation avec les domaines clés de politique sociale, c'est Westminster qui marque le pas.

Deuxièmement, la politique sociale conduite par l'exécutif écossais et le parlement écossais, ne prend son sens que dans le projet politique plus large du *New Labour*, qui met l'accent sur

---

<sup>1160</sup> Scottish Executive. *A Partnership for a Better Scotland: Partnership agreement between the Scottish Labour Party and Scottish Liberal Democrats*, Edinburgh: Scottish Executive, 2003.

<sup>1161</sup> RACO, Mike. « Risk, fear and control: deconstructing the discourses of New Labour's economic policy ». *Space and Polity*, volume 6, numéro 1, 2002, p. 25-47.

Mike RACO est professeur de géographie humaine au *King's College* à Londres.

<sup>1162</sup> PATERSON, et al. *New Scotland, New Politics?*, Edinburgh: Edinburgh University Press/Polygon, 2001.

<sup>1163</sup> CURTICE, et al. *New Scotland, New Society?*, Edinburgh: Edinburgh University Press/Polygon, 2002.



la « modernisation » et la « réforme » de la politique sociale et les services publics en général, liées à la cible centrale d'augmentation de la compétition économique, une doctrine qui s'applique sur l'ensemble du Royaume-Uni. Dans le contexte écossais cette tendance est aussi significative que dans le reste du Royaume-Uni.

**504.** Pourtant les politiciens écossais, particulièrement au sein du parti travailliste, ne sont pas opposés à utiliser et à reproduire des discours et des mythes perçus sur la société civile écossaise, en particulier au sujet de ses prétendues tendances égalitaires et collectivistes. Cependant, de tels mythes sont souvent, et de plus en plus, construits comme des attitudes « démodées », en particulier quand elles sont regardées comme un obstacle au but principal de l'exécutif écossais d'imaginer la nouvelle Ecosse comme une économie « vibrante » et « dynamique » dans laquelle l'entreprise peut s'épanouir.

Il n'est pas encore évident aujourd'hui de savoir jusqu'où ce processus peut aller à l'intérieur d'un Etat unitaire. SCOTT<sup>1164</sup> le voit comme une « machine de divergence fragile », c'est à dire une combinaison des forces politiques pour la divergence avec un établissement institutionnel qui rend relativement facile le développement de politiques différentes. Cette machine, explique-t-il est efficace parce qu'elle est gouvernée à la fois par un auto intérêt politique et la nature des débats dans les différentes politiques ; elle est fragile parce qu'elle requiert que les politiques soient tolérantes dans l'acceptation d'une divergence et fragile par l'existence d'une série d'institutions, telles que la Formule BARNETT, qui sont précaires, pauvrement comprises et souvent impopulaires.

En cela, toutes les différences avec le reste du Royaume-Uni, et particulièrement avec le Parlement de Westminster, sont mineures autant que l'idée de l'Ecosse (et du Pays de Galles) vus comme des laboratoires radicaux de politique !

---

<sup>1164</sup> p.2, Dr Scott GREER. *The Politics of Health Policy Divergence*. The University of Edinburgh, Jeudi 16 Septembre 2004 in Devolution in Practice II Public Policy Differences within the UK, IPPR. Scott GREER est professeur assistant en sciences politiques à l'University of Michigan.

## **B/ Une politique galloise « socialiste »**

Rhodri MORGAN a exprimé la « différence culturelle » galloise dans un discours en 2002 « *Clear Red Water*<sup>1165</sup> » et dans une interview donnée au *Guardian* : « Nous sommes plus intéressés dans les valeurs de la communauté que dans les valeurs consommatrices<sup>1166</sup> » et à rajouter à propos de la santé : « notre attitude sur l'avenir du service de la santé n'est pas sur combien de concurrence, combien de sous-traitance, combien de choix du consommateur. Je ne pense pas que nous avons pris des étapes dramatiques - c'est le gouvernement britannique qui l'a fait. C'est un train que nous ne joindrons pas. »

Ainsi le premier secrétaire souligne et met en avant des besoins gallois différents, impliquant une variation et un choix différent du gouvernement britannique dans les priorités politiques. Il n'hésite pas à prendre un ton nationaliste parlant alors de : « fierté dans ce que nous sommes et ce que nous sommes en train d'achever, une perception que le pays de Galles peut gagner, est en train de gagner, que cela peut utiliser l'assemblée comme une voix puissante et finalement que nous pouvons améliorer notre profil<sup>1167</sup> ».

### **1. Le défi gallois**

Rhodri MORGAN a décrit et particularisé le pays de Galles comme : « un très petit pays, un pays au grand cœur - un pays très spécial. Je veux que le monde entende plus sur nous comme nous accélérons le chemin de notre transformation politique, économique et culturelle<sup>1168</sup> ». L'Assemblée s'est fixé comme buts de : « promouvoir la régénération de la communauté, le combat contre l'exclusion sociale, construire des communautés durables et contribuer à une culture d'apprentissage tout au long de la vie<sup>1169</sup> »

**505.** Le gouvernement gallois entend y répondre en faisant de ses priorités d'« encourager

---

<sup>1165</sup> Il a renouvelé son message socialiste le 1<sup>er</sup> décembre 2006 dans un discours à Swansea : « *Welsh recipe for 21st Century Socialism* ».

<sup>1166</sup> *Guardian*, 7 Février 2003

<sup>1167</sup> *Rhodri MORGAN sets out his vision of pride in Wales*, newswales.co.uk, 5 Février 2001

<sup>1168</sup> *Rhodri MORGAN sets out his vision of pride in Wales*, newswales.co.uk, 5 Février 2001

<sup>1169</sup> Para. 6.3, *Voluntary Sector Scheme*, The National Assembly for Wales, Septembre 2000, p.21

#### **Durant le premier terme, mesures prises par l'Assemblée Nationale galloise**

- Première commission des enfants britannique
- création de 22 commissions de santé locales pour travailler aux côtés des 22 autorités locales
- nouvelle institution « education and learning wales » ELWa pour oversee l'éducation des plus de 16 ans et la formation, net Carrer Walkes pour fournir des conseils de carrière et d'orientation à tous les âges
- commission des sans abris, et extension du soutien aux sans abris
- abolition des school league tables
- prescriptions médicales gratuites pour les moins de 25 et les plus de 60 ans
- bus gratuit pour les retraités
- lait gratuit à l'école pour les enfants en dessous de 7 ans
- moyens de tester des bourses d'études pour les gens dans l'éducation supérieure
- 6 semaines de soins à domicile gratuits pour les personnes âgées après une discharge de l'hôpital
- *Finance wales* établi comme une banque « amitié utilisateur » pour les petites affaires
- Projet d'un nouveau baccalauréat gallois dans 19 écoles et collèges

l'innovation, encourager les entrepreneurs, faire du pays de Galles une région d'éducation, promouvoir ICT, supporter le business, établir une direction fraîche, établir le pays de Galles dans le monde, améliorer le transport, créer de fortes communautés, soutenir le pays de Galles rural<sup>1170</sup> ».

Le plan de l'Assemblée « *Better Wales* » établit que « le principal défi auquel fait face le pays de Galles est de promouvoir le développement qui améliorera la vie des personnes sur le long terme tandis que sont maintenues les ressources naturelles pour les besoins des générations futures<sup>1171</sup> ».

## 2. Une perspective idéologique différente

Les approches définissant la politique galloise ont été influencées par l'évolution de l'Assemblée de sa conception originale menant à la création d'une institution galloise ressemblant à Edimbourg et Westminster en dépit des intentions initiales. RAWLINGS<sup>1172</sup> pense ainsi que la maturité croissante de l'Assemblée galloise a mené à la considération de la capacité d'élaboration de la politique et a donné aux politiciens une excuse pour créer une machine de Whitehall. D'une manière primordiale, le parti travailliste gallois a cherché à développer une perspective idéologique différente dans les services publics, concentrée sur les idées d'équité, de collaboration et de secteur public plutôt que celles de la concurrence et du marché. En mettant cette « eau rouge claire<sup>1173</sup> » entre Londres et Cardiff, le gouvernement gallois a la possibilité de se développer différemment.

**506.** La personnalité de Rhodri MORGAN a réussi à préserver ce « vieux » parti travailliste auquel les gallois sont attachés et à faire oublier les premiers mois de l'Assemblée avec le gouvernement de Alun MICHAEL, émissaire de Tony BLAIR, représentant du « nouveau » parti travailliste. Les élections de 2003, premières élections « bilan » ont été un succès pour la politique mise en place par le gouvernement. D'ailleurs la rhétorique de Rhodri MORGAN pendant la campagne s'est articulée autour des prescriptions gratuites pour tous, des petits déjeuners

---

<sup>1170</sup> *A Winning Wales*

<sup>1171</sup> « *Better Wales* », 2000, p.18

Ses principaux objectifs sont :

- de meilleures opportunités pour apprendre
- une meilleure, plus forte économie
- une meilleure santé, et bien-être
- une meilleure qualité de la vie, incluant les questions environnementales
- un meilleur, plus simple gouvernement

Para 1.24, *Better Wales*, The National Assembly for Wales, Avril 2000 et Para 3.17, Preparing Community strategies, guidance to local authorities from the National Assembly for Wales, Août 2001

<sup>1172</sup> p.169, Richard RAWLINGS, *Delineating Wales: constitutional, legal and administrative aspects of national devolution*. University of Wales Press: Cardiff

<sup>1173</sup> Rhodri MORGAN, Discours à l'Université du pays de Galles, Swansea National Centre For Public Policy Third Anniversary Lecture, 11 Décembre, 2002, disponible sur le site de l'Assemblée nationale pour le pays de Galles, <http://www.wales.gov.uk/index.htm>

gratuits pour les enfants des écoles primaires, du bus gratuit pour toutes les personnes de plus de 60 ans, de la non augmentation des frais de scolarité à l'Université et de l'aide à domicile pour les personnes handicapées, autrement dit une campagne sur des thèmes « socialistes ». Comme il a d'ailleurs déclaré l'objectif du parti travailliste gallois comme étant l'égalité et la volonté de construire ensemble « une société moderne complexe telle que la notre par un attachement puissant à la solidarité sociale<sup>1174</sup> ».

**507.** KEATING<sup>1175</sup> dans le premier chapitre de son livre sur les divergences politiques dresse ainsi une typologie des divergences politiques. Premièrement, des politiques non comparables (*Non-comparable policies*) existent quand un problème, une question existe dans un territoire seulement, c'est par exemple la langue galloise. L'autonomie politique ensuite existe quand une politique peut être faite selon les besoins locaux et les préférences – par exemple, l'éducation, les services sociaux ou la structure du gouvernement local. Enfin, des politiques concurrentes existent quand des politiques similaires sont poursuivies indépendamment, cela peut s'appliquer à la santé, où les demandes sont similaires et où les groupes d'intérêts opèrent sur une base britannique. Ensuite, une uniformité politique existe quand des considérations pratiques ou des pressions externes la rende nécessaire pour une ligne unique – c'est l'exemple de la cour pénale internationale.

Enfin, une concurrence politique est une forme d'autonomie politique mais qui est fortement conduite séparément. Dans ce cas la politique est faite pour démontrer l'innovation et l'imagination, encourageant l'expérimentation et l'apprentissage de la meilleure pratique.

---

<sup>1174</sup> Rhodri MORGAN, Discours « *Clear Red Water* » prononcé à Swansea en novembre 2002

<sup>1175</sup> KEATING, « Devolution and public policy in the United Kingdom: convergence or divergence? », in ADAMS et ROBINSON (eds) *Devolution in Practice*, London: IPPR, pp 3-21, 2002.



## II. A la différence des droits

Pour reprendre les mots de Lord IRVINE : « le Royaume-Uni est un entité asymétrique et l'approche du gouvernement reflète les histoires différentes et les circonstances contemporaines de l'Angleterre, du pays de Galles, de l'Ecosse et de l'Irlande du Nord. Nous ne promovons pas un style fédéral uniforme de dévolution des pouvoirs, mais une dévolution différenciée aux différentes parties du Royaume-Uni<sup>1176</sup> ». La dévolution doit donc encourager la production de politiques diverses en fonction des différences territoriales dans le paysage politique, économique et social. En principe, en effet, la dévolution doit permettre de donner le pouvoir au niveau local, permettant ainsi aux nations et aux régions du Royaume-Uni de concevoir et de former des politiques qui reflètent leurs propres besoins plutôt que les obligations du « temple » de Whitehall.

Cette possibilité de divergence a d'ailleurs été une des justifications de la dévolution permettant ainsi une divergence positive c'est-à-dire le droit d'expérimenter et une divergence négative c'est-à-dire d'assurer aux territoires dévolus qu'ils ne seront plus soumis à des politiques anglaises inadaptées, et principalement dans les deux domaines les plus dévolus : la santé et l'éducation.

C'est pourquoi nous allons nous interroger sur l'aggravation des inégalités **(A)** avant de nous intéresser à la santé et l'éducation, deux domaines de compétence particulièrement révélateurs du pouvoir des nouvelles institutions **(B)**.

---

<sup>1176</sup> Lord IRVINE, *Government's Programme of Constitutional Reform*, Lecture to the Constitution Unit, Westminster, London, 8 Décembre 1998.



## A/ La dévolution facteur d'aggravation des inégalités sociales

L'étendue de la divergence politique depuis la dévolution est l'objet d'un débat continu parmi les universitaires<sup>1177</sup>. Ainsi, par exemple, MCGARVEY et SHEPHERD<sup>1178</sup> soutiennent que « en termes d'arrangements démocratiques et institutionnels, l'Ecosse est maintenant différente ». Dans le contexte de l'assemblée galloise, les professeurs LOUGHLIN et SYKES<sup>1179</sup> constatent que « la dévolution est en train de causer un changement significatif dans les structures de référence pour les décideurs de la politique galloise » tout en soulignant les contraintes liées au rôle du Trésor et l'Etat britannique.

**508.** Avant la dévolution, les arrangements politiques différaient déjà dans les trois territoires. Selon le professeur KEATING<sup>1180</sup>, l'Ecosse a eu un degré d'autonomie politique tandis que le pays de Galles est plus étroitement lié aux réseaux de Whitehall. Depuis la dévolution, tous les acteurs ont été concernés pour développer leur propre capacité d'élaboration de la politique. Cette capacité était ainsi sous-développée au pays de Galles comme l'exprimait en 2002 Rhodri MORGAN : « je ne pense pas que nous ayons la richesse des *think tanks*, des universités et l'association professionnelle, des groupes d'intérêt organisés et des consultants politiques et les institutions de *lobby* des entreprises de Londres<sup>1181</sup> ». Ces commentaires pourraient également s'appliquer à l'Ecosse. Ce besoin de développer une capacité à plus long terme tout en à court terme mettant en place des arrangements pour compenser le manque d'une telle capacité, a mené à des différences dans l'élaboration de la politique de dévolution avant et après la dévolution dans chacun des territoires mais paradoxalement a mené à la convergence et à la réplique dans les éléments des arrangements après la dévolution mis en place par chacun. Au lieu de la dévolution provoquant des approches distinctives quant à l'analyse politique elle a encouragé la convergence.

Tout en reconnaissant que la dévolution peut créer l'occasion pour de nouvelles formes de politiques et de nouveaux modes de gouvernement d'émerger, il est également important de reconnaître que la dévolution peut avoir également des impacts négatifs. Le bien-être dans des régimes fédéraux, tels que les Etats-Unis et l'Allemagne, est vu comme le maintien d'inégali-

---

<sup>1177</sup> MOONEY et SCOTT, *Exploring Social Policy in the 'New' Scotland*, Bristol: The Policy Press, 2005.

STEWART. « Scottish solutions to Scottish problems? Social welfare in Scotland since devolution », in Nick ELLISON, Linda BAULD et Martin POWELL (eds) *Social Policy Review 16*, Bristol: The Policy Press/Social Policy Association, 2004, p. 101-120.

<sup>1178</sup> MCGARVEY et SHEPHERD « Policy Outputs in Scotland: Devolution or Duplication? » Political Studies Association Annual Conference, University of Aberdeen, 5 – 7 Avril 2002.

<sup>1179</sup> LOUGHLIN et SYKES. « Devolution and Policy-Making in Wales: Restructuring the System and Reinforcing Identity ». 2004. John LOUGHLIN est professeur à Cardiff University et au St Antony's College, Oxford.

<sup>1180</sup> p.3, KEATING Michael. « Devolution and public policy in the United Kingdom: convergence or divergence? » in J. ADAMS and P. ROBINSON (eds) *Devolution in Practice*, London: IPPR, pp 3-21, 2002.

<sup>1181</sup> Rhodri MORGAN, Discours à l'Université du pays de Galles, *Swansea National Centre For Public Policy Third Anniversary Lecture*, 11 décembre 2002.



tés entre les États et la réduction de la capacité de certains de soutenir les pauvres. En revanche, la dévolution au Royaume-Uni a été bien accueillie comme une manière d'améliorer le bien-être et la politique sociale, pas comme un moyen de réduire au minimum des normes et des droits. Il est difficile aujourd'hui de voir comment l'Etat peut réussir à sécuriser cette égalité des droits alors qu'elle est fragmentée et coupée dans des morceaux de législation par la dévolution.

### **1. Une société fragmentée : des inégalités structurelles**

Des tensions existent autour de l'élément central de l'accord de dévolution : l'existence de pouvoirs réservés aussi bien que dévolus. Il y a des facteurs qui poussent à la fois vers la divergence et la convergence en même temps. Il n'y pas eu cependant de changement radical dans la politique d'après dévolution mais plutôt des changements progressifs et modestes. Le professeur CAIRNEY<sup>1182</sup> estime que le processus dévolutif a été davantage « évolutionnaire que révolutionnaire ». Mais il y a des différences dans la mise en place des politiques.

**509.** Elles dépendent de volonté politique. Durant les premières années du parlement écossais, il y a eu peu de signes d'une volonté politique radicale au sein de l'exécutif de coalition travailliste / libéral démocrate à Edimbourg. En effet c'est l'Assemblée Galloise avec moins de pouvoirs que le Parlement écossais qui s'est indiscutablement démarquée par un agenda politique plus « radical ». La pratique de ces dernières années, et l'engagement du gouvernement comme un entrepreneur nous donne des directions possibles sur la future direction et de la forme de la politique sociale en Ecosse. Un argument fort avant la dévolution était qu'elle augmenterait la responsabilité, la franchise et l'accès. Or, une étude menée par John CURTICE en 2003 montre que la proportion de ceux qui pensait que les personnes « moyennes » auraient plus de parole dans la façon dont l'Ecosse est gouvernée est tombée de 64% en 1999 à 38% de 2001<sup>1183</sup>. Certains pensent que c'était à prévoir, le temps pour la dévolution et ses frontières d'être comprises.

D'autant plus que comme le font remarquer HASSAN et RAWCLIFFE<sup>1184</sup> au lieu d'une rupture avec le passé, il y a une continuité dans la politique et la culture. En résumé, il y a eu une diminution significative des espoirs au cours des années depuis la mise en place de la dévolu-

---

<sup>1182</sup> CAIRNEY, Paul. « Convergence and Divergence Following Devolution in Scotland: An Implementation Agenda ». Communication présentée au Centre for Public Policy and Management, Glasgow Caledonian University, 22 Novembre 2004.

Paul CAIRNEY est professeur au département de *Politics* et de relations internationales à l'Université d'Aberdeen.

<sup>1183</sup> p.269, CURTICE John. « Devolution meets the voters: the prospects for 2003, in Robert HAZELL (ed) *The State of the Nations 2003: The Third Year of Devolution in the United Kingdom*, London: Constitution Unit, University College London, pp 263-82, 2003.

<sup>1184</sup> p.82-3, HASSAN, Gerry. et RAWCLIFFE, Sue. *Staying Human: Respect, Values and Social Justice*, Edinburgh: Scottish Human Services Trust, 2003

tion, en Ecosse et au pays de Galles.

**510.** ADAMS et ROBINSON<sup>1185</sup> parlent d'une « course au fond ». Cependant, suggérer que ces faibles résultats viennent des limites de la seule dévolution est faux. Des universitaires de politique sociale ont suggéré que des domaines importants de la politique sociale, tels que la législation de sécurité sociale, devraient maintenant être dévolus<sup>1186</sup>. « Plus de dévolution » (une demande souvent répétée en Ecosse et au pays de Galles) n'est pas la réponse aux inégalités structurelles qui caractérisent les sociétés contemporaines galloise et écossaise, et car une fois de plus nous nous trouvons confrontés au contexte social plus large, un contexte britannique dans lequel le gouvernement britannique actuel poursuit un agenda de libre marché qui forme la future direction de la politique sociale pour l'ensemble du Royaume-Uni.

## **2. Le développement des services sociaux à plusieurs vitesses**

L'Ecosse et le pays de Galles n'ont pas été écartés de l'agenda néo-libéral du parti travailliste. Pourtant, il y a quelques différences entre l'Ecosse, le pays de Galles et le reste du Royaume-Uni, à la fois dans les politiques mais également dans des manières dont ces politiques sont construites et présentées. Cependant, les appels à l'inclusion sociale, à la communauté, à l'opportunité, pour combler les lacunes à un plus grand choix aussi bien que la justice sociale caractérisent le nouveau travaillisme pour l'ensemble du Royaume-Uni. Les différences existantes se font principalement au niveau de la rhétorique des politiciens s'exprimant avec un accent écossais ou gallois. En effet les priorités du *New Labour*, c'est-à-dire de maintenir une « prudence fiscale », de poursuivre la compétitivité économique et de continuer une baisse fiscale se retrouvent dans les agendas des exécutifs écossais et gallois.

A charge pour les entités régionales de réussir à combiner les impératifs macro-économiques exprimés au niveau central et les objectifs d'efficacité. Ainsi, on assiste à une certaine privatisation où les responsables des institutions dévolues ont été incités à associer, de plus en plus, le secteur privé, et ses modes de gestion, au secteur public ; et ce au détriment d'une certaine idée de l'Ecosse sociale. Ainsi, durant les deux premiers mandats, l'exécutif écossais a été sourd aux revendications des ouvriers du secteur public qui ont fait grève pour obtenir une augmentation de salaire, et de meilleures conditions de travail. Depuis la dévolution, les bibliothécaires, les travailleurs sociaux, les infirmières, le personnel d'hôpital, les pompiers<sup>1187</sup>, les professeurs d'école, et plus récemment les postiers fin juin 2007, ont tous protesté contre leurs conditions de travail. Cependant ces voix sont restées marginales dans la période après

---

<sup>1185</sup> ADAMS et ROBINSON. *Devolution in Practice: Public Policy Differences within the UK*, London: IPPR, 2002

<sup>1186</sup> p.170, PARRY, Richard. 'Devolution and Social Security in Scotland', *Benefits*, volume 12, numéro 3, 2004, p.169-174.

<sup>1187</sup> Grève de 48 heures le 16 novembre 2002.

la dévolution même si elles semblent montrer la réalité des politiques sociales et publiques de la « nouvelle » Ecosse.

Ce qui nous amène à un premier constat : l'examen de la politique sociale en Ecosse, et à fortiori au pays de Galles ne doit pas être séparé des structures globales de la Grande-Bretagne. Reste à répondre à notre question : l'Ecosse et le pays de Galles ont-ils bénéficié ou non de la dévolution ? Suivant que l'on se place du côté des institutions, des décisionnaires, des politiciens ou du côté des travailleurs, la réponse sera bien évidemment différente. La fragmentation créée par la dévolution pourrait fausser le débat en créant des droits différents suivant les territoires et en diminuant voire en faisant disparaître l'intérêt politique pour préserver l'unité sociale nationale.

## **B/ Des laboratoires politiques régionaux**

A la fois en Ecosse et au pays de Galles, mais plus particulièrement en Ecosse, il y a eu une large attente du public pour que la dévolution amène une plus grande innovation politique et des différences entre les nations et l'État britannique et l'Angleterre. Qu'en est-il réellement des « solutions écossaises pour des problèmes écossais » ? Quels sont en effet les problèmes écossais ou gallois et quelles sont les solutions écossaises ou galloises ? Les relations sociales, les relations industrielles, les relations de travail qui régissent et caractérisent l'Etat providence en Ecosse et au pays de Galles ne sont-elles pas les mêmes qui forment la politique de l'ensemble de la Grande-Bretagne ? Les différences entre les services publics seraient alors le résultat inévitable de la dévolution. Cette idée est d'ailleurs relayée par les acteurs politiques comme le Premier Ministre gallois Rhodri MORGAN pour qui : « c'est tout le sujet de la dévolution<sup>1188</sup> » car elle permet de justifier des approches différentes.

### **1. L'éducation**

Le système éducatif anglais et gallois peut être qualifié de système à niveaux « sociaux »<sup>1189</sup>.

Quant au système écossais, il a toujours été organisé séparément depuis l'Union en 1707<sup>1190</sup>

---

<sup>1188</sup> The Guardian, 15 Novembre 2002 ( *that is what devolution is about* )

<sup>1189</sup> **Le système éducatif** en Grande-Bretagne peut être divisé en cinq secteurs:

- enseignement préscolaire (plus exactement «préobligatoire», compte tenu qu'une part considérable de cet enseignement est dispensé dans les écoles primaires);
- enseignement scolaire, dispensé dans les divers types d'établissements scolaires (*schools*) du primaire et du secondaire (dans certaines régions, il est également dispensé dans les *middle schools*, où sont regroupées les dernières années du primaire et les premières années du secondaire);
- enseignement postobligatoire, dispensé dans les divers types de *colleges*: *general further Education colleges* (pour l'enseignement postobligatoire général), *specialist colleges* (essentiellement spécialisés dans l'agriculture et dans l'art et le stylisme) et *sixth form colleges* (qui offrent un enseignement secondaire aux plus de 16 ans);
- enseignement supérieur, dispensé dans les universités et autres établissements d'enseignement supérieur;
- organismes pour l'éducation des adultes (désormais incorporés pour la plupart au secteur postobligatoire).

**Les ministères de l'Éducation** (différents pour l'Angleterre, le pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord) assurent les tâches suivantes:

- ils définissent les objectifs nationaux et formulent les politiques nationales, y compris les politiques afférentes au programme national et à l'évaluation des élèves en âge de scolarité obligatoire ;
- ils commanditent des projets de recherche et soutiennent les actions d'élaboration du programme scolaire et de préparation des examens dans le public ;
- ils définissent des normes minimales pour l'offre d'enseignement et supervisent la qualité et le rapport qualité/prix de l'enseignement dispensé ;
- ils sont responsables du financement direct de l'enseignement post-obligatoire et supérieur, et du financement le plus souvent indirect de l'enseignement obligatoire.

<sup>1190</sup> L'autonomie du système éducatif écossais a été préservée par l'Acte d'Union en 1707. En Écosse, les enfants entrent généralement dans le secondaire vers l'âge de 12 ans. Tous les établissements secondaires sous la tutelle des autorités éducatives (plus de 400) sont des *comprehensive schools* (établissements polyvalents). Dans le premier cycle du secondaire, qui correspond aux quatre dernières années d'enseignement obligatoire, le programme d'études est divisé en deux niveaux de deux années chacun. Contrairement à l'Angleterre, l'Écosse n'a pas de programme imposé par la loi, à l'exception de l'éducation religieuse et du gaélique dans les régions où cette langue est pratiquée. Les autorités éducatives et les directeurs d'établissement ont en théorie une grande latitude dans la gamme de cours qu'ils proposent dans leur établissement, sous réserve de certains principes directeurs recommandés par le ministère.

et permet donc de se différencier avant même la dévolution. L'éducation est un domaine important pour les institutions dévolues ou le gouvernement central au point que Tony BLAIR déclarait à la conférence annuelle du parti travailliste en 1997 : « Mes trois priorités sont : éducation, éducation, éducation. »

**511.** L'enseignement financé par les pouvoirs publics était auparavant placé sous la tutelle des autorités locales, à savoir des conseils de comté ou autorités unitaires.

Lorsque le parti travailliste arrive au pouvoir en 1997<sup>1191</sup>, il va sous couvert de « modernisation du principe de l'école unique », cher à Harold WILSON, reprendre et amplifier le système mis en place sous les conservateurs<sup>1192</sup>. Le gouvernement a mis en place un nouveau cadre qui regroupe les établissements relevant de divers dispositifs financiers - *foundation schools* (financées à titre privé, le plus souvent confessionnelles), *community schools* (sous la tutelle des collectivités locales) et *aided schools* (directement financées par le gouvernement central). Ce cadre, destiné à atteindre les objectifs de relèvement des niveaux, a vu la disparition des *grant-maintained schools*, qui ont été incorporées au nouveau système<sup>1193</sup>.

En février 2005, dans la foulée d'un rapport de l'ancien inspecteur en chef des écoles Mike TOMLINSON<sup>1194</sup>, Ruth KELLY\* publie un livre blanc, plus tard suivi d'un livre vert, qui proposaient un bouleversement de l'enseignement secondaire tel que le pays n'en avait pas vécu en un siècle. Tout établissement se verrait offrir la possibilité de devenir « indépendant », tant dans le domaine du curriculum que dans celui du financement et du fonctionnement intérieur. Il suffirait pour cela au « conseil d'administration » de l'établissement en question, au sein duquel les parents sont représentés par des « gouverneurs » élus, de voter en faveur de la sécession de son académie de tutelle (ou LEA). Le conseil jouirait alors du droit d'utiliser les fonds à sa disposition comme bon lui semble. Il pourrait modifier l'échelle des salaires de ses enseignants en fonction de la « qualité » de leur travail (sans qu'on sache exactement comment celle-ci serait évaluée) ; il pourrait sélectionner en priorité les élèves qui correspondent le mieux au « profil de spécialisation » de l'établissement ; et surtout, il pourrait décider d'être financé non plus seulement par le contribuable, mais aussi par une église, une mosquée, une synagogue – voire une entreprise.

**512.** Au pays de Galles, le gouvernement va faire preuve de résistance par rapport aux me-

---

<sup>1191</sup> En 1997, le gouvernement actuel publie son livre blanc *Excellence in Schools*, qui souligne sa priorité et fixe les objectifs à atteindre : relever le niveau dans les écoles, y compris en améliorant l'enseignement en général, mais surtout accroître le niveau de lecture, d'écriture et de calcul.

<sup>1192</sup> Cf. Jean-Noël EVANNO, *Les travaillistes et l'éducation, Comprendre la Grande-Bretagne de Tony Blair*, p.35-48, Presses Universitaires du Septentrion, 2001

<sup>1193</sup> En Écosse, la loi sur les établissements autonomes (*Self-governing schools Act*) de 1989 comportait des dispositions similaires permettant aux établissements de se retirer de la tutelle des autorités locales et d'être directement subventionnés par le ministère. La plupart des établissements subventionnés par des fonds publics sont financés par les 32 LEA.

<sup>1194</sup> Mike TOMLINSON, *Final Report of the Working Group on 14-19 Reform*, Octobre 2004.

sures prises en Angleterre par le parti travailliste pour réformer le système éducatif. Ainsi, les écoles *comprehensive* galloises resteront telles qu'elles étaient et n'expérimenteront pas de nouvelles formes de contrôle et de spécialisation, les tests rigoureux des élèves à chaque niveau de leur développement (*league tables for school examination result*) ne seront pas suivis au pays de Galles, le financement du secteur privé pour la construction de nouvelles écoles n'est pas envisagé et enfin, le rôle des autorités locales comme niveau intermédiaire de politique et d'administration entre le gouvernement central et les écoles va être maintenu pays de Galles.

Le gouvernement gallois va également chercher à se démarquer du système éducatif commun avec l'Angleterre en pratiquant une politique plus « sociale ». Cette orientation marque son aboutissement avec l'*Education Act 2002*<sup>1195</sup>, permettant au pays de Galles de choisir ses propres méthodes d'enseignement. Comme l'a justifié Jane DAVIDSON\*, alors Ministre pour l'Education et l'apprentissage tout au long de la vie dans le gouvernement gallois :

« Nous prendrons notre propre direction politique lorsque c'est nécessaire pour le meilleur pour le pays de Galles.. dans un petit pays, avec tant de caractéristiques et circonstances distinctes, il y aurait des risques dans un changement à grande échelle par des mesures extensives et non testées délivrées seulement à travers le secteur privé ou d'autres secteurs, sans considération prudente<sup>1196</sup>. »

Le gouvernement gallois va développer ses propositions dans deux livres blancs « *The learning Country* » en septembre 2001 et « *Learning Country : Learning Pathways 14-19*<sup>1197</sup> » publié en septembre 2002. Il va fixer son propre objectif d'amener 95 % des jeunes à être prêts pour l'emploi ou l'éducation supérieure en 2015<sup>1198</sup>.

Si cette différence s'exprime principalement par un rejet de la réforme du système éducatif anglais, elle va conduire à l'émergence d'un nouveau système éducatif gallois. Le gouvernement gallois souhaite la mise en place d'un baccalauréat gallois. Il crée un nouveau niveau de fondation pour les enfants de 3 à 7 ans avec des liens plus étroits entre les écoles primaires et secondaires.

Cette différenciation concerne aussi le système « universitaire ».

**513.** En Ecosse, la différence va se faire ressentir de manière plus retentissante au niveau de l'enseignement supérieur. Suite à un rapport publié par la Commission nationale d'enquête sur l'enseignement supérieur en juillet 1997<sup>1199</sup>, le gouvernement britannique, en accord avec la commission d'enquête, va reconnaître que le coût de l'enseignement supérieur devrait être

---

<sup>1195</sup> *Education Act*, 24 Juillet 2002

<sup>1196</sup> *Welsh Assembly rejects BLAIR's Blueprint for education shake-up*, Richard GARNER, 5 Septembre 2001, <http://www.independent.co.uk/uk/politics>

<sup>1197</sup> *Learning Country : Learning Pathways 14-19*, Assembly Government, Octobre 2002

<sup>1198</sup> pour détails voir Monitoring NAW, septembre à décembre 2002, p.13

<sup>1199</sup> *National Committee of Inquiry into Higher Education, Higher Education in the Learning Society* («L'enseignement supérieur dans la société apprenante»), juillet 1997.

partagé entre ceux qui en bénéficient. Sur la base de ce principe, il décide d'instaurer des frais de scolarité d'un montant annuel de 1 000 GBP (environ 1 500 euros), ce qui représente le quart du coût moyen des études. L'enseignement restera gratuit pour les étudiants issus de familles à faibles revenus, mais les autres étudiants à plein temps devront s'acquitter de frais de scolarité, qui seront proportionnels au revenu des parents. De plus, les universités pourront exiger des *top-up fees*, des frais d'inscription supplémentaires d'un montant maximum de 4 500 euros annuels.

Or, la structure de l'éducation supérieure écossaise est différente du système « britannique »<sup>1200</sup>. Elle est en effet organisée en quatre degrés plutôt que trois. En conséquence, l'introduction par le gouvernement britannique de droits d'inscription de 1000 livres (1464 euros) cause un désavantage supplémentaire pour les étudiants écossais.

Le parlement écossais va alors prendre une des mesures les plus spectaculaires en abolissant les frais de scolarité universitaires, soit un coût de 50 millions de livres (73 millions d'euros) pour l'année 2004. Cette mesure forte a été prise en conséquence de la pression des libéraux démocrates, membres du gouvernement et du rapport d'un comité indépendant présidé par Andrew CURBIE. Ce rapport préconisait que les étudiants écossais ne payent pas de droits d'inscription pendant leurs études mais payent une « dotation graduelle » une fois qu'ils commenceraient à gagner un revenu suffisant après leur diplôme<sup>1201</sup>. Cette mesure a été maintenue pendant le gouvernement de Jack MCCONNELL, comme il s'y était engagé<sup>1202</sup>. Allant même plus loin, et en rupture avec les mesures prises en Angleterre<sup>1203</sup>, le gouvernement gallois va rétablir les bourses d'étude (*learning grant*) pour les étudiants en février 2002<sup>1204</sup>.

## 2. La santé

La santé est un domaine largement dévolu aux institutions et a conduit à de profondes différences voire des divergences dans son organisation et dans sa politique. Le Service National

---

<sup>1200</sup> En Angleterre, l'enseignement supérieur est dispensé dans 72 universités (si l'on considère l'université « fédérale » de Londres comme une entité, bien qu'elle se compose de 28 facultés délivrant leurs propres diplômes) et dans quelque 50 autres établissements d'enseignement supérieur délivrant leurs propres diplômes. Tous ces établissements sont autonomes mais ils sont placés sous l'autorité et le contrôle du *Higher Education Funding Council* (conseil pour le financement de l'enseignement supérieur), qui est chargé d'allouer les fonds du gouvernement. Le pays de Galles compte deux universités et six autres établissements d'enseignement supérieur. L'Écosse compte treize universités.

<sup>1201</sup> *Student finance : fairness for the Future*, Final Report of the Independent Committee of Inquiry into Student Finance, Scottish Executive, 21 Décembre 1999

<sup>1202</sup> MCCONNELL : *no top-up fees while I am First Minister*, The Scotsman, Vendredi 23 Janvier 2004

<sup>1203</sup> Les bourses pour les étudiants avaient été supprimées par les conservateurs et remplacées par des prêts remboursables lorsque le salaire des jeunes diplômés atteignait un certain palier. Le parti travailliste en arrivant au pouvoir n'a pas rétabli les bourses et a par ailleurs augmenté les frais de scolarité en janvier 2004.

<sup>1204</sup> Somme de 1.500 £ par étudiant par an. Le programme a été officiellement lancé en mars 2003 et environ 50 millions de livres seront allouées pour l'année 2003-2004. Cette bourse a été versée à 43 000 étudiants pour un coût de 41 millions de livres pour l'année 2002-2003. Source : *Welsh Labour takes control*, Monitoring the National Assembly for Wales, Mars à Juin 2003, Institute of Welsh Affairs, p.10

de Santé (*National Health Service*) critiqué pour son centralisme et sa bureaucratisation avait été régionalisé par le gouvernement de THATCHER<sup>1205</sup> suivant les principes du « marché ». Mais cette réorganisation ne s'est pas faite de manière uniforme sur l'ensemble du territoire et continue d'être différenciée entre les régions de Grande-Bretagne<sup>1206</sup>.

Kevin WOODS<sup>1207</sup> note que la dévolution signifie que la politique de santé et le financement et l'organisation des services de santé pourraient se développer différemment dans les quatre régions du Royaume-Uni. Comme il le fait remarquer, les plus grandes différences concernent le statut de santé et le niveau de financement.

**514.** En Angleterre, le gouvernement travailliste a poursuivi la politique du gouvernement conservateur de réorganisation de la santé basée sur la participation privée et sur la prestation de services<sup>1208</sup>. Ce modèle se base sur les demandes du marché pour déterminer les besoins. La réforme, qui a commencé à s'appliquer en mai 1999, confie et unifie l'achat de soins à une nouvelle structure, les *Primary Care Groups* (PCG), sorte d'organisation locale de tutelle, qui associent des généralistes, des infirmières, des représentants des services sociaux, de l'administration sanitaire et des patients. Les responsabilités et les budgets en matière sanitaire sont ainsi répartis entre 481 PCG qui couvrent en moyenne chacun 100 000 personnes. Toutefois, malgré la création de ces agences locales sanitaires, les districts et les régions conservent un certain nombre de tâches essentielles : évaluation des besoins en santé de la population locale avec l'aide des « *primary care groups* », définition d'une stratégie pour y répondre, définition de la carte sanitaire mais aussi d'objectifs et critères de références locales en fonction des priorités et des normes arrêtées au niveau national pour les districts. Les autorités régionales conservent quant à elles la coordination de certains soins très spécialisés comme les transplantations ou les soins psychiatriques.

A travers le plan NHS, les patients en Angleterre ont un choix plus importants d'hôpitaux, bien que leur choix de traitement reste limité. Ainsi en pratique, depuis l'été 2004, tous les

---

<sup>1205</sup> Dès 1974 le budget annuel de santé voté par le Parlement était réparti aux régions sanitaires (Regional Health Authorities). Ces dernières se chargeaient de les répartir aux districts. Mais c'est la réforme de 1989, dite réforme THATCHER, qui va le plus loin dans la déconcentration des pouvoirs.

La réforme THATCHER, a transformé les hôpitaux en fondations autonomes obligées de rechercher leurs budgets en passant des contrats. La réforme déleste les régions d'une partie de leurs pouvoirs au profit des districts et des médecins de premier recours. Des médecins généralistes volontaires se sont vus octroyer des enveloppes budgétaires pour financer les soins spécialisés et les soins hospitaliers de leurs patients.

<sup>1206</sup> En Angleterre par exemple, le personnel de la santé dépend des départements central et régional de la santé, les autorités stratégiques de santé et les PCTs. Au pays de Galles, un service public national a été établi pour fournir les services et soutenir les commissions locales de santé, d'autres organisations du NHS et les autorités locales.

<sup>1207</sup> Kevin WOODS, *Health Policy and the NHS in the UK – 1997-2002*, in J. Adams and P. Robinson (eds) *Devolution in Practice*, London: IPPR, 2002.

<sup>1208</sup> Par conséquent, un marché de l'assurance privée des soins de santé s'est développé. Selon l'Observatoire européen sur les soins de santé, la proportion de personnes couvertes par une assurance santé privée a triplé en 25 ans, passant de 3,6 % en 1970 à 10,8 % en 1996. Cette tendance s'est accrue au début des années 90 alors que le privé a commencé à occuper une place plus importante dans la prestation de services.



patients ayant attendu six mois pour une opération pourront aller dans un autre hôpital. Des accords ont été passés avec le secteur privé pour délivrer les traitements ou même envoyer les patients à l'étranger. Les structures du service national ont été développées pour assurer une approche commune pour la prévention, le traitement et la réhabilitation à travers le pays, tandis que la commission indépendante des soins de santé est responsable pour le contrôle financier et clinique des performances des entreprises NHS, et pour déterminer si l'orientation a été implantée. De plus, depuis le plan « *foundation hospitals* », les hôpitaux sont autonomes dans la détermination de leurs prestations. Ils restent à l'intérieur du NHS, mais ont de plus grandes responsabilités et libertés de gestion financière. De telles mesures ont été introduites pour répondre à des objectifs particuliers, comme la réduction des listes d'attente, l'amélioration de la qualité des soins, l'augmentation du financement et du nombre de personnel, l'encouragement de l'innovation et l'extension du choix du patient.

L'Angleterre fait alors figure de modèle pour cette réorganisation basée sur le marché et donc la privatisation.

**515.** Or l'Ecosse a adopté une approche différente, voire opposée à la restructuration anglaise, cherchant à reconstruire un service national unitaire avec une forte planification et une approche hiérarchique. Le gouvernement écossais n'a pas seulement rejeté les *foundation trusts* mais a également aboli les *hopitaux trusts*, reconnu les soins primaires et développé les partenariats de santé dans les communautés. Ainsi à la différence de l'organisation des soins en Angleterre suivant la loi du marché, l'organisation écossaise a privilégié une planification régionale de bonne qualité afin de s'assurer que les priorités et les structures des services étaient appropriées. En conséquence, depuis la dévolution, la politique écossaise a redonné le contrôle aux commissions de santé régionales. Dans le projet de santé de l'exécutif écossais publié en 2000<sup>1209</sup>, le pouvoir est donné clairement à ces autorités composées de professionnels de la santé qui sont responsables pour l'allocation des ressources et la détermination des priorités. Ce modèle basé sur la planification permet de développer des stratégies et des priorités qui ne sont pas basées sur la loi de l'offre et de la demande. Mais le gouvernement écossais n'a pas réussi à gérer le système de santé de manière différenciée. La mauvaise gestion du NHS écossais a d'ailleurs été un des thèmes de la campagne législative nationale de 2005. En effet la mauvaise gestion a été le principal reproche fait au parti travailliste au point que Tony BLAIR a cité, durant la campagne, la gestion écossaise du NHS comme « l'exemple à ne pas suivre ».

**516.** Le pays de Galles a adopté un modèle d'organisation similaire à l'Angleterre mais s'est adapté au contexte gallois où les défenseurs du marché sont moins nombreux. Le pays de

---

<sup>1209</sup> Scottish Executive Health Department, *Our National Health : a Plan for Action, a Plan for Change*, 2000

Galles s'est démarqué de l'Angleterre principalement sur les *foundation hospitals* et notamment sur le financement des hôpitaux par le secteur privé. Comme l'a alors expliqué Jane HUTT, Ministre de la Santé : « le programme de *foundation hospital* est une politique poursuivie en Angleterre, pas au pays de Galles. Les *Foundation hospitals* ne sont pas une part de notre réforme ici au pays de Galles. Nous voulons un NHS basé sur la coopération entre les hôpitaux, pas la concurrence<sup>1210</sup>. »

Cette différence d'application a conduit le gouvernement de l'assemblée galloise à intervenir directement dans la législation primaire, par le projet de santé du gouvernement de l'Assemblée (*Assembly Government NHS (Wales) Plan*). Cette loi a prévu notamment l'abolition des 5 autorités de santé et la création de 22 commissions de santé locale au 1<sup>er</sup> avril 2003. Les nouvelles commissions donnent aux communautés locales le contrôle de leur propre santé. Elles correspondent aux frontières du gouvernement local et travaillent en partenariat avec les conseils locaux pour délivrer les services sociaux. Les commissions de santé locales et les autorités locales doivent préparer une stratégie conjointe de santé et de bien être. Le gouvernement a également trois bureaux régionaux (Nord, Milieu et Ouest et sud-est du pays de Galles) qui sont le bras armé du ministère de la santé du gouvernement gallois. Dans le cadre de cette réforme, les conseils de communauté de santé ont été réformés et une nouvelle institution accréditée est créée pour former des infirmières, des sages-femmes et d'autres professions relatives à la santé. Enfin, il existe une coordination dans la recherche médicale avec la création d'un centre du pays de Galles de la santé chargé d'apporter une expertise dans la santé publique et de devenir un centre pour la recherche de la santé<sup>1211</sup>.

Jane HUTT, ministre de la santé a déclaré lors du débat en session plénière de l'assemblée :

« De manière unique, les nouvelles commissions de santé et autorités locales auront un devoir de travailler ensemble pour formuler et implanter les stratégies de santé, de soin et de bien-être pour les habitants de leurs zones. En amenant la NHS et le gouvernement local ensemble dans cette voie est distinctif du pays de Galles et cela délivrera une santé et un *social care joined-up*. Les changements apporteront une plus grande voix locale au processus de décision de la NHS... En amenant ces dispositions en effet, nous serons mieux placés pour faire face aux inégalités de la santé et améliorer le standard des soins de la santé pour le peuple du pays de Galles<sup>1212</sup>. »

**517.** Le pays de Galles a donc adopté une approche différente, cette différence étant reconnue comme naturelle comme l'a déclaré Peter HAIN, « Pourquoi est ce que cela devrait être un problème ? C'est la dévolution en action. C'est pourquoi nous avons fait campagne si fort pour gagner ce référendum : pour permettre au peuple du pays de Galles de rencontrer les dif-

<sup>1210</sup> Assembly Record, 19 Novembre 2002

<sup>1211</sup> John OSMOND, « Nation Building and the Assembly », in *The State of the Nations 2004*, p.64

<sup>1212</sup> Assembly Record, 20 Octobre 2002

férents besoins et valeurs de notre nation dans des manières différentes de l'Angleterre<sup>1213</sup> ».

**518.** Pourtant en dépit de la dévolution, la pression historique sur le ministre des finances pour trouver des ressources additionnelles pour les moyens de santé est telle qu'il est difficile pour tout gouvernement britannique de ne plus garder un intérêt dans la santé et le NHS à travers le Royaume-Uni. Les politiques de santé et la modernisation du NHS ont été le sujet de plus de réunions du conseil ministériel joint (JMC) que n'importe quel autre sujet politique national. Mais la santé est un domaine important de responsabilité pour les administrations dévolues devenant alors un enjeu politique.

**519.** La question des soins gratuits pour les personnes âgées en est un parfait exemple et a montré, plus que tout autre question de santé, le « pouvoir » de la dévolution. La gratuité des soins pour les personnes âgées a été une des recommandations de la Commission Royale sur le soin à long terme (*Royal Commission on Long Term Care*). Elle a été pourtant refusée par le gouvernement britannique mais mise en place en Ecosse. Que cette politique soit bonne ou mauvaise, elle a été voulue par le parlement écossais. En s'inclinant devant la pression parlementaire, l'exécutif écossais a donné un sens à la dévolution pour le grand public, non seulement en Ecosse mais aussi à travers le Royaume-Uni.

**520.** D'une manière générale, de 1999 à 2007, malgré l'émergence de certaines différences notables, une certaine continuité est apparue en partie grâce aux politiques héritées d'avant dévolution, à l'allégeance au parti dominant dans les trois administrations, mais également à la formule BARNETT.

**521.** Or l'évolution de la dévolution et de la réforme constitutionnelle au Royaume-Uni soulève des questions importantes non seulement en Ecosse et au pays de Galles mais également au centre, en Angleterre sur la justice et l'inégalité territoriales à travers le Royaume-Uni.

**522.** En effet, l'asymétrie de la dévolution réduit de fait l'étendue d'une coordination significative entre les gouvernements dévolus étant donné qu'ils n'ont pas forcément les mêmes pouvoirs pour traiter des enjeux qui les concernent tous. Au contraire, l'asymétrie favorise un ensemble d'accords de coordination bilatérale entre le « centre » et ses « rayons » dévolus. Pourtant, le centre ne semble pas vraiment agir selon ce rôle de « centre ».

**523.** En effet, jusqu'à maintenant, personne n'a précisé quelle doit être la *vocation* du Royaume-Uni *dans son ensemble*. Quel doit être le rôle du centre? Comment ce centre doit-il être lié aux territoires? Comment les parties doivent-elles se rejoindre pour former un tout? La dévolution asymétrique est peut-être une adaptation; mais au Royaume-Uni, elle s'est avérée fragmentée, composée de différentes réformes préparées par différents ministères, et ceci sans

---

<sup>1213</sup> Assembly Record, 26 Novembre 2002 (lors de son discours à l'Assemblée Nationale sur le discours de la Reine à Westminster)

coordination, ni logique globale.

**524.** Le centre pourrait définir quelles sont les obligations communes qui lient les parties du Royaume-Uni les unes aux autres. Il pourrait tenter de définir ce que tous les citoyens britanniques souhaiteraient en termes de services publics, et pourquoi certaines parties du Royaume-Uni pourraient maintenant être à même de concevoir leurs propres services publics dans certains domaines. Autrement dit, le centre pourrait non seulement ouvrir les possibilités de la dévolution mais également en préciser les limites. Ce n'est pas ce qui semble se produire à l'heure actuelle. Le centre tend plutôt à adopter un rôle de « laissez-faire », en composant avec les enjeux au fur et à mesure qu'ils se présentent, et en s'appuyant sur la capacité des fonctionnaires de se « tirer d'affaire » en réglant les problèmes cas par cas. Or dans les conditions de la dévolution asymétrique, cette stratégie est risquée. Elle ouvre la voie à une certaine instabilité. Le but annoncé de la dévolution était de rééquilibrer le Royaume-Uni afin qu'il prenne mieux en compte les composantes locales et soit mieux en mesure de composer avec les différences territoriales. Le gouvernement du Royaume-Uni semble avoir oublié que tout en rééquilibrant, il doit en même temps agir comme *contrepoids*.

**525.** Pourtant John ADAMS, directeur du think tank IPPR et co-éditeur de l'ouvrage « Devolution in Practice<sup>1214</sup> » a déclaré :

« Les politiciens, les décideurs et les groupes d'intérêt doivent arrêter de référer chaque différence que la dévolution cause comme une sorte de traitement inégal, ou un trou dans les standards. Les différences politiques sont le résultat logique des référendums de 1997-1998 et devraient être accueillies comme une opportunité d'apprendre de chacun. Tandis qu'il existe des limites à cette approche et un besoin pour des standards communs, la dévolution a fonctionné très efficacement. La politique publique à l'intérieur du Royaume-Uni devrait bénéficier de plus de diversité. »

En effet la question clé posée ici de savoir comment arriver à sécuriser le potentiel progressif de la dévolution démocratique sans sacrifier au concept de l'Etat Providence de 1945 ? Un aspect également important des nouvelles politiques territoriales, et peut-être le plus incendiaire de tous, est que la dévolution requiert une plus grande transparence dans les dépenses publiques que cela n'était nécessaire quand l'allocation territoriale était interne à un gouvernement unique.

La dévolution soulève alors des questions plus fondamentales que de simples subtilités constitutionnelles. L'ancien secrétaire d'État conservateur pour le pays de Galles, John REDWOOD\*, n'hésite pas à prédire « mort de la Grande-Bretagne<sup>1215</sup> ». Quoiqu'il en soit, le *New Labour* a réussi à maintenir une certaine unité politique et institutionnelle, comme le résume

---

<sup>1214</sup> Devolution in Practice: Public policy differences within the UK, 2001

<sup>1215</sup> REDWOOD, John. *The Death of Britain*, Macmillan, Basingstoke, 1999.

Alan TRENCH : « un programme commun parlé avec des accents différents<sup>1216</sup> ».

---

<sup>1216</sup> Alan TRENCH, *The State of the Nations 2004*, p.6

## **Paragraphe 2 : Une Union encadrée, des pouvoirs contrôlés**

**526.** Le défi pour l'Union et pour les nouvelles entités est de rester dans le même giron britannique malgré les divergences évoquées précédemment. L'émergence de politiques à plusieurs niveaux demande en effet plus de coordination de la part du centre pour encadrer l'Union dans le contexte d'après dévolution. Le centre a désormais un nouveau rôle de contrôle provenant des nouvelles responsabilités quasi fédérales de Whitehall et de Westminster. Pour les chercheurs de l'*Institute for Public Policy Research*, John ADAMS et Peter ROBINSON<sup>1217</sup>, ces nouvelles attributions devront être exercées d'une façon compatible avec l'accord de dévolution. Le centre a donc un double rôle : celui d'assurer une continuité et une communication entre le centre et les entités dévolues dans un objectif commun mais aussi celui d'achever une justice sociale et économique. Ce rôle doit être achevé dorénavant dans le contexte de la dévolution. Une distinction s'établit dans l'exercice de ses fonctions, suivant le niveau concerné, uniquement anglais, ou britannique.

**527.** C'est ainsi que nous verrons comment Whitehall a cherché à s'adapter à la dévolution et à développer plus clairement ses fonctions territoriales **(I)**. Mais il doit également réussir à promouvoir la justice territoriale à la fois dans les politiques économiques et sociales, et prendre une approche stratégique pour répondre à ces inégalités dans les résultats politiques qui peuvent mettre en danger l'unité du Royaume-Uni **(II)**.

---

<sup>1217</sup> John ADAMS et Peter ROBINSON, « Divergence and the Centre », in John ADAMS et Peter ROBINSON (eds) *Devolution in Practice*, London: IPPR, 2002. L'*Institute for Public Policy Research* (IPPR) est un *think tank*, proche du gouvernement travailliste.



## I. Une politique trans-nationale

L'administration publique britannique a connu de profonds bouleversements depuis les gouvernements successifs conservateurs de THATCHER et de MAJOR. Cela a conduit à une fragmentation: les ministères ont délégué de larges fonctions exécutives à des agences, tandis que le salaire et les problèmes de personnel ont été délégués aux départements et aux agences à travers le service civil; les institutions publiques, ou les Quangos se sont développés avec des degrés variables dans l'autonomie et ont eu des responsabilités pour développer et implanter des politiques du gouvernement; la plupart des entreprises nationales ont été privatisées (parmi les plus importantes : les réseaux ferroviaires, l'industrie du charbon, la Poste).

**528.** Le gouvernement de Tony BLAIR a appliqué une autre méthode pour réformer en décentralisant en « délocalisant » les responsabilités tout en faisant sienne la plupart des réformes administratives initiées par les précédents gouvernements conservateurs. Sous couvert du concept de « modernisation<sup>1218</sup> » l'approche du *New Labour* de l'organisation du gouvernement et les questions de l'administration publique ont reflété la nouvelle priorité d'une bonne gestion économique. Comme le Premier Ministre l'a déclaré en introduction du livre blanc, *Modernising Government* en mars 1999, il s'agit de réapprécier la place du gouvernement à l'intérieur d'une société et d'une économie modernes.

**529.** Le gouvernement de BLAIR s'est ainsi engagé à améliorer la qualité des services publics et l'efficacité du processus de décision politique. Il a créé son propre agenda de modernisation, qui a mis l'accent sur le besoin pour un gouvernement de coordination ou holistique<sup>1219</sup>, l'implémentation et la flexibilité. Il y a eu ainsi une tension entre le désir de dévoluer et de décentraliser le processus de décision au nom de l'efficacité et la détermination de contrôler et d'améliorer le processus politique au nom de la crédibilité politique. Le professeur NEWMAN analyse cette contradiction :

« le nouveau travaillisme était hautement sélectif dans son approche des dynamiques, de la diversité et de la complexité du monde moderne. Ses pratiques de gouvernement ont lutté avec le problème de savoir comme installer une vision de la modernité tandis que de l'autre il devait négocier avec d'autres dimensions qu'il cherche à réprimer ou contenir<sup>1220</sup> »

---

<sup>1218</sup> Janet NEWMAN identifie dans son ouvrage six thèmes dans la modernisation travailliste :

« la restructuration des problèmes politiques, le mouvement vers un processus plus inclusif, le développement d'un intérêt sur « ce qui marche » dans la politique publique, la dispersion du pouvoir aux nations, régions et localités à l'intérieur du Royaume-Uni ; le gouvernement de coordination et la participation publique »

*Modernising governance : New Labour, Policy and Society*, London, Sage, 2001

Janet NEWMAN est professeur de politique sociale à *The Open University*, une université à distance.

<sup>1219</sup> *Joined-up government* : style de gouvernement qui met l'accent sur une plus grande efficacité (performance, rendement, résultat) dans la décision politique. Il requiert une plus grande intégration à tous les niveaux et la réforme des barrières structurelles et autres qui encouragent la fragmentation. L'approche a été adoptée par le gouvernement de BLAIR lors de son arrivée au pouvoir en 1997. Il est également appelé gouvernement holistique. Source : définition : p.17, *The changing structure of British government*

<sup>1220</sup> NEWMAN, Janet. *Modernising governance : New Labour, Policy and Society*, London, Sage, 2001, p.178



De manière significative, il y a eu une série de réformes de l'organisation du gouvernement à travers la création d'agences exécutives et l'importation dans le gouvernement d'une série d'outils de gestion et de techniques empruntées au secteur privé, comme par exemple le salaire lié à la performance. En d'autres termes, il s'est agi de trouver de nouveaux mécanismes pour coordonner les initiatives politiques et leur implantation avec le souci de préserver une structure administrative britannique.

Pourtant s'il y a eu une réorganisation des ministères du gouvernement concernés par la dévolution, à l'inverse il y a eu selon le professeur HAZELL peu d'efforts pour créer un « centre fort ». La plupart des changements ont eu lieu par des considérations sur le court terme et quels ministres possèdent tels portefeuilles plutôt qu'une approche structurée et cohérente du gouvernement.

Par ailleurs, le gouvernement britannique fait dorénavant une distinction entre la décision politique et la délivrance des services. Autrement dit, le gouvernement central peut établir des objectifs et réguler la fourniture des services mais il ne peut pas lui même les délivrer. En résumé, avec la dévolution, se posent de nouveaux défis pour le gouvernement que l'on peut résumer avec les questions suivantes :

- comment le parti du gouvernement central peut s'assurer que son programme est implanté ?
- est-ce que le cabinet agit encore comme une institution qui prend les décisions majeures ?
- est-ce que le service civil peut rester unifié si les décisions sont déléguées à des agences ?
- est-ce que les ministres contrôlent véritablement les pouvoirs ?

Pour y répondre, nous verrons tout d'abord les changements introduits au niveau de Whitehall pour le service civil et les ministres britanniques **(A)** puis une forme de réponse apportée au sein des institutions dévolues avec la mise en place d'unités stratégiques **(B)**.

## A/ une structure évolutive : la répartition des compétences

**530.** Si la question de l'efficacité de la liaison entre les services administrés localement et par Whitehall n'est pas nouvelle, la dévolution a changé radicalement le contexte dans lequel s'opère dorénavant cette répartition des compétences. Avant la dévolution, la politique était développée sur la base de ministres soumis à la responsabilité collective dans un cabinet unique. Plus concrètement le mécanisme du cabinet permettrait au secrétaire d'Etat pour l'Ecosse et au secrétaire d'Etat pour la sécurité sociale par exemple de trouver et de former un accord commun et collectif et de présenter ainsi un front uni pour l'implémentation d'une décision politique. De plus au niveau de travail du service civil, il n'y avait pas de barrières autres que géographiques de liaison entre les départements de Whitehall et du bureau écossais. Cela ne signifie pas que le système avant la dévolution fonctionnait parfaitement et sans accroc<sup>1221</sup>. Cela ne signifie pas non plus que le système après la dévolution est meilleur ou pire, mais plutôt qu'il est différent. La dévolution signifie ainsi que les fonctions exercées auparavant par les secrétaires d'Etat écossais et gallois sont dorénavant exercées par des exécutifs responsables devant les institutions dévolues.

L'étendue des domaines réservés obligent les institutions dévolues à coopérer entre elles du fait de l'interaction entre les domaines et par le fait que le gouvernement du Royaume-Uni continue à s'occuper de l'Angleterre. Comment le gouvernement britannique peut réussir à accommoder la dévolution à l'intérieur des structures ministérielles et du *civil service* de Whitehall ?

### **1. Le « *Civil Service*<sup>1222</sup> » : unifié mais pas uniforme**

Le service civil pour reprendre la définition d'un ancien fonctionnaire, Richard WILSON, est composé de « fonctionnaires employés par la Couronne en dehors de l'argent voté par le Parlement pour maintenir les fonctions de l'Etat en accord avec les vœux du Parlement à l'intérieur de la structure de la loi<sup>1223</sup> ». Le service civil est vu comme ayant « une plus grande diversité de fonctions que n'importe quelle autre organisation dans le pays, en accomplissant des tâches allant des prévisions météorologiques aux prévisions économiques, de la gestion

---

<sup>1221</sup> Il existait en particulier une différence de "poids" politique entre des départements importants de Whitehall et les ministères territoriaux qui se trouvaient quelquefois mis devant le fait accompli.

<sup>1222</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 1998, il y avait 468 183 *civil servants* permanents représentant 2 % de la population active. Cependant, ce nombre n'inclut pas les personnes qui travaillent pour le gouvernement en Grande-Bretagne dans le service national de la santé, les autorités locales, les écoles, les forces armées et la police. Seulement 5 % des *civil servants* travaillent pour le gouvernement central à Londres, à Whitehall, source : Tony WRIGHT, *The British Political Process, an introduction*, p. 241

<sup>1223</sup> p. 365, Richard WILSON (*civil servant* de 1966 à 2002), *Portrait of a profession revisited*, Public Administration, vol. 81, n 2, p.365-378, Blackwell Publishing, 2003.

des équipements de conférence à l'administration des bénéfices de la sécurité sociale<sup>1224</sup> ».

**531.** Il semblerait normal que les autorités publiques élues soient responsables pour le recrutement et la gestion de leur personnel. Or une caractéristique exceptionnelle dans le système britannique est que l'établissement d'un parlement et d'un exécutif dans chacun des territoires écossais et gallois n'a pas entraîné la création de services civils écossais et gallois séparés. Selon Richard PARRY<sup>1225</sup>, le maintien d'un service civil unique s'expliquerait par les craintes des fonctionnaires que le professionnalisme et l'impartialité puissent être compromis par la dévolution, spécialement par l'introduction de pratiques similaires à celle du gouvernement local. Ainsi les administrations écossaise et galloise restent composées de fonctionnaires britanniques<sup>1226</sup>. Une nouvelle version du *Civil Service Code* applicable à tous les fonctionnaires britanniques a vu le jour en mai 1999<sup>1227</sup> dont les deux premiers paragraphes établissent leur position constitutionnelle dans le contexte de la dévolution.

« § 1/ « Le rôle constitutionnel et pratique du Service Civil est, avec intégrité, honnêteté, impartialité et objectivité, d'assister le Gouvernement du Royaume-Uni dûment constitué, l'exécutif écossais ou l'Assemblée nationale pour le pays de Galles, constitués en accord avec les *Scotland* et *Government of Wales Acts* 1998, quelque soit leur complexité politique, à formuler leurs politiques, à mettre en place leurs décisions, et à administrer les services publics pour lesquels ils sont responsables.

§ 2/ Les fonctionnaires sont les serviteurs de la Couronne. Constitutionnellement, toutes les administrations font partie de la Couronne, et sujet aux dispositions de ce Code, les fonctionnaires doivent leur loyauté aux administrations qu'ils servent. »

Les officiels doivent loyauté à l'administration qu'ils servent et non plus au seul gouvernement du Royaume-Uni. Mais la responsabilité finale continue à appartenir au Premier Ministre britannique en tant que ministre du service civil. Le but est donc de préserver un service civil unifié et préserver ainsi l'intégrité, l'impartialité et l'indépendance, sous le commandement du service civil britannique. En effet, le maintien d'un service civil commun britannique permet de maintenir des liens avec le gouvernement britannique. Ces arrangements doivent donc permettre de maintenir un lien fort entre les administrations dévolues et le gouvernement britannique.

**532.** En Ecosse, l'ancien chef de l'exécutif, Jack MCCONNELL, s'était déclaré un fervent supporter d'un service civil unifié. Ainsi il déclarait dans le journal de la dévolution, Holy-

---

<sup>1224</sup> Cinquième rapport du Comité du Trésor et du Civil Service (Treasury and Civil Service Committee), *The Role of the Civil Service*, HC 27-I 1993-94, p. 14

<sup>1225</sup> Richard PARRY, *Devolution, Integration and Modernisation in the United Kingdom Civil Service*, Public Policy and Administration, volume 16, numéro 3, 2001, p. 53-67, cité p. 224 par Alistair COLE, J. Barry JONES, Alan STORER, *Inside the National Assembly for Wales : The Welsh Civil Service under Devolution*, Political Quarterly Publishing, 2003, Blackwell Publishing, p.223-232

<sup>1226</sup> Article 51 et annexe 5, para.8, *Scotland Act* et article 34 du *Government of Wales Act* 1998. Bien qu'en réalité et ce depuis le *Scottish office* et le *Welsh office*, les fonctionnaires sont majoritairement écossais ou gallois. En effet les officiels centraux ne représentent qu'un tiers du personnel des institutions dévolues qui ne représentent à leur tour qu'un tiers de l'ensemble du service civil.

<sup>1227</sup> *The Civil Service Code*, Cabinet Office, 13 Mai 1999

rood, le 17 novembre 2003 que : « la dévolution ne devrait pas mettre des barrières et prendre une approche insulaire sur la manière dont nous nous développons en tant que pays. Ce serait une erreur de créer un service civil en Ecosse qui arrêterait le genre de développement qui opère actuellement<sup>1228</sup>. » Il fut encore plus clair devant le parlement écossais encore: « il est vrai que tous les membres du service civil en Ecosse sont membres du *Home Civil Service* pour l'ensemble du Royaume-Uni, parce que cela permet l'échange et le changement qui sont pour nous d'une aide dans le gouvernement dévolu<sup>1229</sup>. »

Dans une interview donnée au Sunday Times le 4 janvier 2004, le premier ministre McCONNELL a déclaré que :

« Le service civil doit se moderniser et changer pour refléter les nouvelles circonstances où nous sommes et le pays que nous sommes maintenant. Le secrétaire permanent et moi-même travaillons étroitement à cela. C'est un programme massif de changement dans la culture et des attitudes. Il doit y avoir plus de secondement dans et en dehors du service. Il doit y avoir plus de personnes nommées de dehors et il devra y avoir différentes façons de travailler pour ceux qui sont ici. »

L'agenda de modernisation écossais semble tenir principalement aux changements de personnel (et par extension les pratiques de travail) entre le service civil, les autres parties du secteur public et du secteur privé. Cela s'oppose cependant au fait que la gestion du personnel de l'exécutif est un domaine réservé pas dévolu.

**533.** Comme pour l'Ecosse, le service civil gallois n'est pas séparé du service civil britannique. L'Acte fournit de larges pouvoirs de délégation de l'Assemblée, de ses comités et de ses ministres au personnel de l'Assemblée<sup>1230</sup> c'est à dire le personnel transféré du *Welsh Office* à la nouvelle Assemblée et qui reste membre à part entière du *Home Civil Service*<sup>1231</sup>. De plus c'est au Premier Ministre, et non pas à l'assemblée de déterminer quels sont les officiels qui occupent les fonctions déléguées<sup>1232</sup>. Le personnel sert donc l'assemblée dans son entier et il n'y a que pour le bureau du *Presiding Officer* qu'ils ont été organisés séparément, en d'autres termes il n'y a de fait aucune séparation entre le personnel de l'assemblée et celui du Cabinet à Whitehall<sup>1233</sup>, créant des « *chinese wall* » pour reprendre l'expression de Richard

<sup>1228</sup> Holyrood, Nos 95, 99, 17 novembre 2003

<sup>1229</sup> Scottish Parliament, 8 janvier 2004, Official Report, col.4653

<sup>1230</sup> Article 63(1), GWA 1998

<sup>1231</sup> Article 34, GWA 1998 et pour l'Ecosse, article 51 et annexe 5, para.8, *Scotland Act* 1998

<sup>1232</sup> Article 63(2), GWA 1998

<sup>1233</sup> John OSMOND a soulevé deux problèmes causés par ce lien « direct » :

« Les fonctionnaires, servant l'Assemblée, parce qu'ils travailleront étroitement avec la plupart des politiciens, expérimenteront un niveau entièrement de transparence que celui auquel leurs collègues à Whitehall sont accoutumés. Il peut être une peur à l'intérieur de Whitehall de liaison d'information si ils travaillent trop étroitement avec les fonctionnaires à Cardiff. En cela, cela peut tendre à établir un groupe à part de l'autre. La seconde question plus fondamentale est relative au service civil gallois plus généralement : la question de leurs allégeances particulières et leurs perspectives de leurs futures carrières. Comment un fonctionnaire pourra difficilement être en accord pour établir des politiques dans l'Assemblée qui sont inamicales avec celles poursuivies à Londres ? »

RAWLINGS.

Cependant l'accord de partenariat va chercher à se diriger vers un service civil plus autonome. Il déclare : « Nous reverrons les structures existantes et le travail des officiels de l'Assemblée pour assurer qu'ils sont dans le ton avec la réalité de la dévolution politique. Nous cherchons à nous diriger vers un service civil indépendant et gallois. »

Rhodri MORGAN va plus loin et parle de :

« Besoin d'inventer une nouvelle forme de service public au pays de Galles, dans lequel les individus sont capables de s'orienter plus facilement qu'aujourd'hui entre une forme d'organisation et une autre. Les employés du gouvernement local, les fonctionnaires de l'Assemblée, les administrateurs des services de la santé devront être capables d'organiser des orientations de carrières à l'intérieur de ces institutions, en développant l'expertise et les échanges d'un lieu à l'autre....Nous avons besoin d'un service public gallois plutôt que d'un service civil gallois<sup>1234</sup>. »

A terme, la situation pourrait être une source de conflit et de tensions. Pour autant, le système a fonctionné pendant les premières années et ce, notamment grâce à l'autonomie obtenue et un contrôle substantiel sur leurs propres arrangements de personnel, par les ministères du gouvernement britannique dans les années 90. Ce niveau d'autonomie a permis aux administrations dévolues d'ajuster leurs propres structures comme ils l'envisageaient sans être contraints par des arrangements ou des procédures de personnes britanniques. Ils ont été capables de nommer du personnel aux fonctions suivant leurs besoins, de restructurer leurs organisations internes et d'ajuster l'échelle des salaires et les arrangements de notation sans consignes de Londres.

En même temps, le service civil national sert comme une « marque », assurant que les standards traditionnels d'impartialité et d'indépendance sont maintenus, et créant des protections internes et externes. L'autonomie a été la clé pour le succès de l'organisation des administrations dévolues mais une fois encore cela semble prouver que les administrations sont traitées et vues comme un ministère de Whitehall et pas un gouvernement distinct. Preuve que les institutions dévolues ne contrôlent pas leurs propres maisons.

Mais la situation semble s'être transformée en Ecosse avec l'arrivée au pouvoir des nationalistes en 2007. En effet, selon les propos de John ELVIDGE, secrétaire permanent auprès de l'exécutif, les relations informelles de partage d'information existant entre les administrations de même bord politique pendant huit premières années de la dévolution, ont laissé la place à une séparation formelle entre les fonctionnaires de Whitehall et de l'exécutif écossais<sup>1235</sup>. Il a

---

« *Adrift but Afloat : The Civil Service and the National Assembly* », John OSMOND, Institute of Welsh Affairs, 1999

<sup>1234</sup> Rhodri MORGAN, Discours à l'occasion du troisième anniversaire de l'Assemblée, National Centre for Public Policy, Université de Swansea, 11 décembre 2002.

<sup>1235</sup> Peter MCMAHON, *A very civil separation*, The Scotsman, 19 juillet 2007.

Disponible sur <http://news.scotsman.com/index.cfm?id=1124542007>

a parlé de « changement dans la nature de la conversation, la rendant plus formelle ». La voie semble donc ouverte pour une séparation officielle et la création d'un service civil autonome.

## **2. La responsabilité ministérielle après la dévolution<sup>1236</sup>**

De manière évidente, les ministres britanniques restent responsables pour toutes les matières réservées au Schedule 5. La situation est plus compliquée pour les domaines dévolus.

**534.** En effet, en Ecosse comme au pays de Galles, les ministres britanniques retiennent certains pouvoirs pour agir en concurrence avec les administrations dévolues. Lorsqu'un pouvoir est exercé concurremment, les ministres britanniques sont responsables pour toute fonction qu'ils ont exercé ou peuvent se voir proposer d'exercer. Cela peut également concerner selon les circonstances des fonctions exercées par les ministres écossais ou l'assemblée nationale du pays de Galles<sup>1237</sup> et qui sont alors rappelées par le ministre.

**535.** Dans le cas de l'Écosse, les fonctions concurrentes sont établies aux articles 56(1) et 57 du *Scotland Act 1998*<sup>1238</sup>. Plus peuvent être établies par l'article 56(2) et ce pouvoir a été exercé en passant le *Scotland Act 1998 (Concurrent Functions) Order 1999* (SI 1999/1592). L'ordre énumère des domaines variés tels que la pêche en mer, la santé animale, la promotion de l'exportation, les recherches et les statistiques d'incendie<sup>1239</sup>. Dans le cas du pays de Gal-

---

<sup>1236</sup> DGN 11 : Ministerial accountability after devolution

<sup>1237</sup> Para 9, DGN 11 : *Ministerial accountability after devolution*

<sup>1238</sup> Fonctions exercées concurremment par les ministres écossais et les ministres de la Couronne :

### **Fonctions spécifiées dans le *Scotland Act 1998* :**

- Mesures afin de donner effet aux décisions du Conseil de Sécurité de l'ONU. Le gouvernement britannique a exprimé l'intention de continuer la pratique d'implanter les résolutions du Conseil de Sécurité par ordre en conseil, avec le secrétaire d'état des affaires étrangères, autorité responsable pour la préparation de tels ordres
- mesures pour donner effet aux obligations de la Communauté européenne
- taxes pour la recherche scientifique, la promotion d'exportation
- le financement de la recherche scientifique, à l'exception du financement des Conseils de recherche (en respect desquels les ministres écossais n'ont pas de rôle)
- les subventions pour l'exploitation minière
- les subventions pour la construction de navires et de plates-formes pétrolières
- les subventions pour l'industrie
- le financement de l'emploi et des mesures d'apprentissage
- les subventions ou les prêts pour la construction de voies ferrées, des lumières des voies ferrées, des tramways, des ports, des docks, des embarcadères, des canaux, etc ... ou pour la promotion et l'amélioration des services de transport par terre ou par mer
- l'information et l'information sur la sécurité routière

### **Fonctions spécifiées dans le *Scotland Act 1998 (Concurrent Functions) Order 1999* (SI 1999/1592)**

- La régulation de la pêche en mer
  - par les bateaux de pêches écossais en dehors de la zone écossais
  - par d'autres vaisseaux de pêches britanniques à l'intérieur de la zone écossaise
- La santé et la protection animale (mais en relation de la brucellose, brucellose melentensis tuberculosis ou warble fly infestation)
- La promotion de l'exportation
- la recherche et les statistiques sur les incendies et les casernes

Source : Annexe E, DGN 11 : *Ministerial Accountability after devolution*

<sup>1239</sup> Le *Scotland Act* parle également des dispositions spéciales pour les « autorités publiques inter frontalières ». Le *Scotland Act (Cross-Border Public Authorities) (Specification) Order 1999* (SI 1999/1319) désigne 65 institutions. On trouve par exemple les commissaires des forêts, qui s'occupent des domaines dévolus en Ecosse et partout ailleurs, et le Comité consultatif des usagers du rail, qui bien qu'opérant seulement en Ecosse, s'occupe à la fois de domaines réservés et dévolus (para 11).

les, les fonctions concurrentes sont spécifiées dans les ordres de transfert de fonctions<sup>1240</sup> (SI 1999/672 et 2000/253).

**536.** En pratique, les relations entre les ministres dévolus et centraux dépendent en grande partie des secteurs concernés. Dans certains domaines, comme la santé ou l'éducation, les institutions dévolues contrôlent 80 à 90 % des décisions. Dans ce cas, le gouvernement britannique ne possède pas une influence importante. Dans d'autres secteurs, comme l'agriculture, il existe des compétences partagées entre Londres, Cardiff et Edimbourg. L'agriculture est un exemple de domaine de compétence partagées par excellence. Or la crise de la vache folle en 1999-2000 puis la fièvre aphteuse en 2001 ont montré les faiblesses et les

---

<sup>1240</sup> Fonctions pouvant être exercées au pays de Galles à la fois par l'Assemblée et par les ministres britanniques :

- **Développement économique** : la prestation d'assistance pour encourager la conception en industrie, le financement de la recherche scientifique, à l'exception du financement des Conseils de recherche (en respect desquels l'Assemblée n'a pas de rôle), la prestation d'assistance financière à l'industrie au pays de Galles, l'attraction d'investissements étrangers au pays de Galles, la promotion d'exportations du pays de Galles, le conseil d'affaires en général
- **Education et apprentissage** : la prestation de programmes d'offre de travail, à l'exception des programmes destinés à toutes les personnes sans emplois
- **Santé et services de la santé** : le devoir général de protéger la santé publique (article 2, *Ministry of Health Act 1999*), la nomination des membres du Comité des poisons (à l'exception du Président, en respect duquel l'Assemblée n'a pas de rôle)
- **Agriculture, Forêt, pêche et marchandises** : le contrôle des maladies des poissons sauvages ou de culture et les coquillages, l'importation de poissons vivants, la gestion des ports de pêches, mais pas les ports utilisés pour d'autres buts (en respect desquels l'Assemblée n'a pas de rôle), la régulation des pêches en mer dans les eaux territoriales galloises, incluant l'immatriculation des vaisseaux et de l'attirail de pêche, les contrôles sur la taille des prises et des espèces qui peuvent être attrapées, et la fermeture des pêches pour protéger les stocks. *Le gouvernement espère que les ministres britanniques exerceront ces pouvoirs (a) pour immatriculer les vaisseaux enregistrés dans les ports anglais pour pêcher dans les eaux galloises, et (b) pour prendre action à un niveau britannique pour préserver les stocks de pêche*(en italique dans le texte) ; le financement de la recherche agricole et l'achat obligatoire de terre et de propriété en activité ; la promotion de la nourriture britannique et les activités de marchandise à travers la Grande-Bretagne ; le contrôle des prémisses (fondements) utilisés pour l'abattage de volaille ; le pouvoir de requérir des dispositions pour l'information sur les prix de récolte.
- **Le gouvernement local** : le contrôle de l'immatriculation des autorités locales des taxis, le pouvoir de délivrer de l'approbation de crédits supplémentaires à une autorité locale au pays de Galles autre qu'une autorité du parc national (qui est seulement de la responsabilité de l'Assemblée) ou un autorité d'incendie ou de police (en respect desquelles l'Assemblée n'a pas de rôle).
- **Logement** : la régulation des baux commerciaux autorisée par les autorités locales, la prestation de subventions pour aider au rendement d'énergie, l'ordonnance de personnes qui ne sont pas éligibles pour l'aide au logement.
- **Les services sociaux** : omission du Conseil central pour l'éducation et l'apprentissage dans le travail social
- **Transport, planification et environnement** : l'amélioration des ports, des docks, des embarcadères et des voies navigables intérieures, le consentement de l'achat obligatoire de terres par les autorités locales et les entrepreneurs d'eau (aussi loin que situés dans les zones desservies dans les Rivières Dee, Severn et Wye) ; la participation et la régulation des enquêtes publiques sur les questions de transport ; la question des directions de l'agence de l'environnement ; l'autorisation de l'emprunt par l'agence de l'environnement ; la promotion de la sécurité des routes et l'attribution de subventions aux institutions promouvant la sécurité routière
- **Arts, Culture et Langue galloise** : les pouvoirs de direction concernant le Comité de Loterie Nationale, le Fonds Mémorial d'héritage national et le Fond de nouvelles opportunités, à l'exception de l'allocation des fonds d'ensemble au pays de Galles (dans lesquels l'Assemblée n'a pas de rôle) ; la délivrance d'équivalents de langue galloise de termes et de formes statutaires. *Le gouvernement espère que l'Assemblée exercera cette fonction dans toutes les circonstances, à l'exception de la prescription des formes en usage dans les procédures judiciaires et des domaines relatifs (comme le serment judiciaire)* en italique dans le texte.

Source : Part II, Annexe C, DGN 11 : *Ministerial Accountability after devolution*

limites dans l'élaboration pratique d'une politique commune lorsque la question touche à la fois un domaine dévolu, réservé et européen. En 1999, le gouvernement britannique a chargé le Ministère de l'Agriculture de répondre à l'apparition des premiers cas de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ou maladie de la vache folle. Cette crise a donné lieu à des nombreuses et fréquentes interactions entre les différentes administrations, notamment réunies au sein de COBRA (*Cabinet Office Briefing Room A*) basée à Downing Street. Au pays de Galles, la situation était particulièrement compliquée car la plupart du personnel non vétérinaire responsable pour la santé animale avait été transféré à l'assemblée nationale alors que l'Assemblée n'avait pas de pouvoirs juridiques pour gérer la crise. La solution a été de nommer l'Assemblée, comme agent du Ministère de l'agriculture pour gérer le problème en utilisant l'article 41 du *Government of Wales Act* 1998, et pour pouvoir passer des instruments statutaires conjointement avec les différents ministres de l'agriculture. Cependant, bien que l'assemblée gère en pratique le problème, la plupart des décisions ont été prises au niveau britannique.

**537.** Dans un tel cas, il est évident que la gestion à un niveau britannique s'imposait. Cependant, elle a donné lieu à des tensions dans les relations. Au pays de Galles, par exemple, où en 1999 la commission agricole de l'Assemblée a voulu lever l'embargo sur la consommation du bœuf à l'os sur son territoire. Elle a dû rapidement faire marche arrière face à l'opposition du gouvernement britannique. En 1999, également, l'Assemblée a voulu faire du pays de Galles une région sans maïs génétiquement modifié – sans plus de succès. En Ecosse, également alors que celle-ci qui ne connaissait pas de cas de la maladie sur son territoire, elle n'a pu exporter sa viande jusqu'à ce que la maladie soit éradiquée en Angleterre. Il n'y a donc pas eu de prise en compte différenciée du problème ni de solution différente adaptée en fonction de la situation dans chaque territoire dévolu.

Les « architectes » de la dévolution entendent pourtant bien mettre en place une consultation mutuelle entre chaque niveau de gouvernement au Royaume-Uni. Le Mémorandum établissant le cadre des relations intergouvernementales reconnaît une volonté de travailler ensemble, lorsque c'est approprié, sur des questions d'intérêt mutuel. Il souligne l'importance de coopération entre les administrations sur un certain nombre de domaines<sup>1241</sup>. Mais ces exemples montrent aussi que coopération ne signifie pas toujours approbation.

---

<sup>1241</sup> Memorandum of Understanding & supplementary agreements, Cm 4806, HMSO, Londres, Juillet 2000, para.7





## **B/ Une concertation exécutive rapprochée**

En plus des liens nécessaires à un haut niveau politique, voire diplomatique, l'échange entre les fonctions qui ont été dévolues et celles retenues au niveau du Royaume-Uni implique que beaucoup de politiques ou d'initiatives d'un niveau de gouvernement affecteront l'autre dans un sens ou un autre. En effet, tout en étant autonomes sur l'exercice de certains pouvoirs, la participation à l'Union et aux institutions nationales oblige les institutions dévolues à une interaction avec les institutions centrales chargées de décider de l'orientation de la politique britannique et pour les institutions centrales à une nécessaire coopération avec les institutions dévolues. Cette interaction va être symbolisée et représentée au niveau exécutif dans les unités stratégiques chargées de définir les orientations politiques.

### **1. Une réplique de la structure de Whitehall : les unités stratégiques**

On peut identifier une convergence entre les trois administrations à travers la création d'unités politiques centralisées dans chacune des institutions dévolues similaires aux structures mises en place par le parti travailliste en 1998 à Whitehall<sup>1242</sup>.

**538.** Les unités politiques sont définies comme de petites unités centrales se rapportant au premier ministre, souvent à travers le secrétaire du Cabinet ou son équivalent. De telles unités comprennent l'unité de stratégie du premier ministre (*Prime Minister Strategy Unit* – PMSU) dans le bureau de Cabinet, les unités de stratégie et de délivrance (*Strategy and Delivrance Unit* – SDU) dans le bureau du secrétaire permanent écossais et l'unité stratégique politique

---

<sup>1242</sup> Les origines de l'Unité de stratégie du Premier Ministre Tony BLAIR, remontent à la création de l'Unité de performance et d'Innovation (*Performance and Innovation Unit* (PIU)) en 1998 à la suite d'une révision de l'efficacité du gouvernement central conduite par Richard WILSON. La PIU a été établie afin d'« améliorer la capacité du Gouvernement de répondre aux questions stratégiques, cross-cutting et de promouvoir l'innovation dans le développement de politiques et dans la délivrance des objectifs du Gouvernement » Rapport de la *Performance and Innovation Unit*, 1999. Malgré un engagement d'ouverture lorsque les projets ont atteint l'étape du développement politique, il y a eu des réticences du gouvernement de publier ses propositions politiques dès l'étape de l'initiation. C'est alors qu'une autre unité de stratégie fut mise en place en juillet 2001, *Forward Strategy Unit* (FSU) à la requête du Premier Ministre pour « fournir une analyse stratégique interne sur le long terme et une pensée politique pour moi et les autres ministres du Cabinet » BLAIR, HC Deb. 2000-2001- 375, réponse écrite, col.104. Hansard: London, disponible sur <http://www.publications.parliament.uk>. Les domaines politiques examinés par la FSU généralement n'étaient pas publics. En vue de maintenir la confidentialité, la consultation était réduite au minimum. L'unité était assistée par un des conseillers politiques, principalement du secteur privé qui travaillaient avec le personnel de l'unité bien qu'ils ne soient pas formellement employés par l'unité. En juillet 2002, la PIU et la FSU furent réunis avec le directoire des études politiques du centre de gestion et des études politiques (*Policy Studies Directorate of the Centre for Management and Policy Studies* (CMPS)) pour former l'unité de stratégie du Premier Ministre. Le *Policy Studies Directorate* est responsable pour le soutien et développement d'une meilleure pratique dans le processus politique du gouvernement et le partage de la connaissance. Il coordonne un réseau de décisionnaires politiques, offre des conseils, la formation et la consultation politique. L'Unité a actuellement quatre rôles principaux :

1. entreprendre des révisions à long terme dans des domaines politiques clés
2. entreprendre des révisions de domaines politiques cross-cutting
3. un contrôle stratégique (audit) des départements du gouvernement britannique
4. travailler avec les ministères pour promouvoir la pensée stratégique et améliorer le processus politique à Whitehall.

(*Strategy Policy Unit* – SPU) dans l'Assemblée galloise. Ces unités sont généralement composées de fonctionnaires. Elles peuvent également inclure un certain nombre de conseillers spéciaux. Leur travail est basé autour de projets politiques d'importance, souvent commandés par le premier ministre ou son homologue local. Leur objectif général est d'encourager et de soutenir la stratégie à long terme dans tout le gouvernement tout en fournissant la substance analytique aux priorités du premier ministre. Ces unités ont le pouvoir d'influencer les programmes du gouvernement, de faire des propositions spécifiques et de proposer des approches dans le développement des politiques.

**539.** En Ecosse, depuis la dévolution, il y a eu de la part des différents Premiers Ministres une volonté d'établir une centralisation de la prise de décision politique. L'unité politique de Donald DEWAR était localisée à *Saint Andrew House* dans les locaux de l'exécutif écossais. Cette unité était composée de fonctionnaires et de conseillers spéciaux, et dirigée par un conseiller spécial. Sous le gouvernement de MCLEISH l'unité a développé l'utilisation des réunions de stratégie réunissant les ministres concernés, le premier ministre et le vice premier Ministre. Le but de ces réunions était d'apporter au premier ministre et aux ministres la connaissance nécessaire pour développer un horizon politique sur cinq à dix ans. Les membres de l'unité étaient chargés de développer la stratégie de l'exécutif et de travailler à l'élaboration de nouvelles politiques. Ces conseillers spéciaux donnaient également des conseils politiques aux ministres. DEWAR et MCLEISH se sont appuyés principalement sur leurs conseillers spéciaux, voire personnels pour gérer l'unité politique. Mais les conseillers ont eu tendance à être concernés davantage par une gestion politique à court terme. De plus ces conseillers spéciaux étaient méfiants vis à vis des fonctionnaires et de leur rôle dans le développement de la stratégie. Le changement est intervenu avec l'arrivée du troisième Premier Ministre Jack MCCONNELL qui a remplacé les conseillers spéciaux dans l'unité politique par une équipe se composant seulement de fonctionnaires. Cependant des liens ont été formés avec le groupe de conseillers spéciaux qui est géographiquement proche de l'unité<sup>1243</sup>. Il a modifié également le centre d'intérêt de l'unité politique. Il a remplacé l'unité politique par les unités de stratégie et de livraison (*Strategy and Delivery Units, SDUs*) incorporées au nouveau bureau du secrétaire permanent<sup>1244</sup> dont John ELVIDGE a été nommé nouveau secrétaire permanent en juin 2003. Le rôle actuel de l'unité stratégique selon ses propres termes est de

---

<sup>1243</sup> Des individus, extérieurs au civil service sont présents dans les unités. Par exemple, Benny MACLAUGHLIN, un cadre supérieur du Conseil Dunbartonshire Est et Janet KELLS directrice du conseil de santé de Lothian étaient responsables du rapport « Faire une différence ». Plus récemment, la revue de villes a été dirigée par le professeur Duncan MACLENNAN, conseiller expert auprès des ministres écossais et soutenu par le personnel des SU.

<sup>1244</sup> A noter que les membres des SDUS et de l'unité politique précédente ne sont pas accessibles au public sur le site Internet de l'exécutif écossais.

« favoriser la pensée à moyen et à long terme et de soutenir le développement politique stratégique à travers l'exécutif écossais<sup>1245</sup> ». L'unité a produit un certain nombre de rapports couvrant le fonctionnement du gouvernement, des questions cross cutting et des publications politiques<sup>1246</sup>. Une différence principale entre Whitehall et l'exécutif écossais est la participation de l'unité écossaise à l'élaboration de l'accord de coalition ainsi que du rapport annuel du gouvernement. Aucun de ces documents n'existe à Whitehall, l'équivalent le plus proche est le manifeste de parti travailliste, produit par des conseillers spéciaux et des hommes politiques attachés au No.10 Downing Street.

**540. Au pays de Galles**, avant la dévolution, l'unité politique était composée d'un officiel et d'un membre à temps partiel. L'unité était considérée comme relativement sans importance dû au besoin limité de coordination dans un contexte où la politique était développée à Whitehall. Elle s'est développée depuis la dévolution sous l'impulsion du Premier Secrétaire comme se développait le besoin d'une concordance politique. Ainsi, un des premiers projets de la SPU a été la préparation de notes de conseils pour les membres de l'Assemblée produit en 1999. Ces notes ont couvert tous les aspects des opérations de l'Assemblée et donner une vue d'ensemble des secteurs politiques principaux. L'universitaire John OSMOND<sup>1247</sup> a constaté que les nouveaux membres ont trouvé ces notes comme étant le document fourni le plus utile. L'unité a donc permis de faire le lien dans un premier temps entre les différents départements, les divisions de l'ancien bureau gallois, les membres de l'Assemblée et le Cabinet.

**541.** La SPU a également créé un groupe de réflexion chargé d'envisager des thèmes<sup>1248</sup> et de soutenir le travail des autres<sup>1249</sup>. À cet égard, la SPU a suivi une approche semblable à l'unité de stratégie anglaise. La SPU comprend une équipe spéciale de conseil avec des fonctionnaires et des conseillers co-écrivain et co-contrôlant les projets stratégiques. Après l'élection de 2003, l'unité a été restructurée et les conseillers spéciaux ont été exclus. Il y a actuellement vingt membres répartis dans trois équipes de développement politique, d'appui politi-

<sup>1245</sup> L'unité décrit son travail comme :

1. entreprendre des projets stratégiques en « balayant l'horizon »
2. considérer les défis clés pour l'avenir de l'Ecosse
3. fournir des données stratégiques pour résoudre des problèmes politiques spécifiques
4. Développer et maintenir des contacts en Ecosse et ailleurs

<sup>1246</sup>

Gouvernement interne	Questions cross cutting	Publications politiques
Travail de partenariat, rapport de recherche, 2004 Participation civique, 2000 Faire une différence : implantation efficace des politiques cross cutting, 2000	Construire de meilleures villes – développement de la croissance et des opportunités, 2003 La jeunesse criminelle en Ecosse, 1999	Programme pour l'Ecosse 1 Programme pour l'Ecosse 2 Enregistrer nos achèvements de l'accord de partenariat

Source : base de données des publications de l'exécutif écossais

<sup>1247</sup> John OSMOND, *Devolution: 'A dynamic settled process?*, Institute of Welsh Affairs: Cardiff, 1999.

<sup>1248</sup> L'unité a entrepris un examen de la NHS au pays de Galles.

<sup>1249</sup> En 2001, par exemple, l'unité a développé un site Intranet de conseils politiques et a tenu une semaine politique pour essayer et extérioriser la pensée stratégique parmi les départements.

que et d'appui au Cabinet. Il y a peu d'utilisation de personnel extérieur car la SPU ne travaille pas principalement sur une base unique de projet. Un des problèmes auxquels fait face l'unité est d'avoir assez d'idées pour rafraîchir la politique. Dans cette optique, l'unité s'est tournée alors vers la Fondation BEVAN<sup>1250</sup> et des universitaires.

Les unités politiques ont été créées pour répondre au besoin d'analyse politique dans les nouvelles institutions dévolues. Elles ont pour rôle principal de soutenir et d'aider le premier ministre en analysant les questions politiques principales et en faisant des recommandations au gouvernement. Cette centralisation de l'analyse politique a permis aux institutions dévolues de développer leur propre « noyau » politique en coordonnant la pensée du gouvernement et la prise de décision.

## **2. La centralisation comme approche de la prise de décision politique**

Au niveau britannique, à Whitehall cette approche centralisatrice a permis d'augmenter la puissance du premier ministre.

**542.** Petit à petit, les prérogatives traditionnelles du cabinet sont passées sous le contrôle de conseillers recrutés par le Premier Ministre et qui n'avaient de comptes à rendre qu'à celui-ci. Pour RHODES, Cette centralisation politique est une réponse inévitable à la capacité réduite du centre de gouverner<sup>1251</sup>, en conséquence de la délégation des pouvoirs vers les entités périphériques et vers l'Europe.

**543.** En Ecosse et au pays de Galles, la centralisation du pouvoir a été un outil permettant d'éviter la fragmentation. Elle a permis également dans la période suivant la mise en place de la dévolution de fournir une capacité d'élaboration politique manquant dans la structure existante et apportant aux politiciens inexpérimentés un premier agenda politique. Les intentions initiales derrière l'établissement des unités politiques étaient sensiblement différentes dans les administrations dévolues. Ceci a augmenté l'importance des unités et les a encouragées à développer des solutions locales plutôt que d'accepter la politique de Westminster.

**544.** Au pays de Galles, dans un premier temps, les fonctionnaires ont été « prudents » au début de la dévolution et ont cherché à copier Whitehall<sup>1252</sup>. Sous Alun MICHAEL, le style politique adopté ressemblait à un « *Welsh Office Plus* », autrement dit, une approche prudente

---

<sup>1250</sup> La fondation BEVAN est un *think tank* promouvant la justice sociale au pays de Galles.

<http://www.bevanfoundation.org/>

<sup>1251</sup> p.11, RHODES, *Transforming British Government*, Volume 1, Hampshire: Macmillan, 2000. RHODES a caractérisé les essais du *New Labour* de renforcer le centre du gouvernement comme une admission de l'échec et une indication de la faiblesse du gouvernement central, p.157, RHODES R.A.W, CARMICHAEL, Paul, MCMILLAN Janice, et MASSEY Andrew, *Decentralizing the civil service: from unitary state to differentiated polity in the United Kingdom*, Buckingham: Open University, 2003.

<sup>1252</sup> John OSMOND, *The National Assembly Agenda: a handbook for the first four years*, Institute of Welsh Affairs: Cardiff, 1998

et centralisée avec une gestion hiérarchique. Suite à la démission d'Alun MICHAEL et son remplacement par Rhodri MORGAN en février 2000, il y a eu un changement de style de direction et la SPU a dû se repositionner pour s'adapter à l'approche moins centralisatrice et plus collégiale adoptée par MORGAN. La SPU a pris en charge la production du plan stratégique, du rapport annuel et du rapport du premier ministre. Le personnel de l'unité a été augmenté. En octobre 2000 avec la coalition, la SPU a permis de rassurer les libéraux démocrates et a permis la fusion de deux manifestes des partis travailliste et libéral démocrate dans un deuxième projet pour le pays de Galles. L'impact de la coalition a amené une approche plus dynamique accompagnée par l'extension du noyau de l'Assemblée<sup>1253</sup>. La SPU est maintenant située dans la direction de communication avec des chercheurs et des économistes et le chef de l'unité fait son rapport au directeur global. Mais pour Ron DAVIES, il y a eu un écart du but original de l'unité politique. Comme il l'explique, le but original de l'unité stratégique était de :

« Servir l'Assemblée dans son ensemble.... Si cette unité politique.... était reliée aux universités galloises, à l'industrie galloise, au gouvernement local gallois, à l'arène intellectuelle galloise et recherchait de nouvelles occasions pour nous, elle réaliserait bien plus que ce qu'elle fait actuellement. L'unité politique galloise actuellement examine plutôt le rôle d'un ministre par rapport au rôle d'un autre ministre pour assurer une uniformité et autant que possible le développement d'une approche cohérente et holistique. Je ne crois pas que ce soit le meilleur usage de l'unité de recherche politique puissante que nous avons dans l'Assemblée nationale<sup>1254</sup>. »

Pour DAVIES, le système est dominé par le centre qui coordonne et commande. Cette remarque vaut pour l'Ecosse où dès le début de la dévolution, le secrétaire permanent de l'exécutif écossais et le premier ministre, ont contribué à développer une capacité d'élaboration centralisée de la politique.

**545.** Un développement important dans l'approche d'élaboration de la politique de l'exécutif écossais est la création d'un bureau du secrétaire permanent, un bureau de Cabinet écossais en 2004. L'unité de stratégie est située dans ce bureau, de même qu'un certain nombre d'autres unités. Ce bureau est une création du nouveau secrétaire permanent et du premier ministre. Il fournit au premier ministre et au Cabinet un support politique, de recherche et d'assistance administrative bien que le personnel dans ce bureau soit fidèle au premier ministre. La création de cette unité centralisée peut être vue comme un moyen de fournir une direction et de remédier au manque de capacité politique présent dans le bureau écossais avant la dévolution.

Il semble que la position au pays de Galles et en Ecosse ait été conduite en premier lieu par le

---

<sup>1253</sup> Richard RAWLINGS, *Towards a parliament – the three faces of the National Assembly for Wales*, O'Donnell lecture University of Wales: Swansea, 2002

<sup>1254</sup> Ron DAVIES, *Minutes of proceedings*. Cardiff: Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales, 2002.

style personnel et l'idéologie de leurs dirigeants politiques. En conformité avec Whitehall, les unités politiques font leurs rapports directement au premier ministre qui est responsable pour le développement de la politique et de la coordination. Les responsabilités de l'unité galloise se sont développées. Actuellement les responsabilités principales sont le maintien du développement durable, la planification spatiale, la planification opérationnelle pour les institutions sponsorisées et le soutien au cabinet pour les réunions et les sous-comités. L'unité possède également des responsabilités accessoires pour une meilleure élaboration de la politique, le travail de partenariat, la participation et la consultation généralement à travers le gouvernement. Ces responsabilités alignent le travail de l'unité stratégique galloise avec l'unité britannique dans le but de soutenir la stratégie globale de l'assemblée et de favoriser une meilleure élaboration de la politique. Elles se sont ensuite développées : il y a eu quelques changements à Londres où l'unité de stratégie maintient son rôle de projet politique, quoique dans un sens beaucoup réduit, mais elle a pris en contrepartie les rôles principaux d'audit stratégique et de possibilités stratégiques se développant dans tout le gouvernement. **En Ecosse** le centre de l'unité a changé. Sa mission principale est dorénavant de conduire des futurs travaux et d'identifier ainsi les futurs défis auxquels fait face l'exécutif écossais à plus long terme. Elle aide également d'autres départements dans le développement politique.

**546.** Le rôle principal des unités reste de favoriser et de faciliter la pensée stratégique du gouvernement. Cependant, elles ne semblent plus aujourd'hui être la seule source de stratégie politique. Ainsi les deux administrations dévolues ont augmenté l'importance et la responsabilité des départements dans l'élaboration de la stratégie politique. Cette décentralisation du développement stratégique pourrait alors conduire à de plus grandes opportunités pour une divergence politique.

En termes structurels, les unités des administrations dévolues ont semblé suivre le modèle de Whitehall hormis la position des conseillers spéciaux qui ne sont jamais apparus en tant que membres réels des unités des administrations dévolues. Cela semble démontrer un désir commun de créer un nouveau modèle d'analyse politique dans l'ensemble du Royaume-Uni.

À la différence des services gouvernementaux conventionnels, les unités de stratégie ont été mises en place pour **agir différemment**. Elles devaient se tenir en dehors de la culture de fonction publique, employer de nouvelles méthodes et agir de manière créative. Le besoin de capacité d'analyse politique et de développement d'un agenda politique était la principale préoccupation des premiers ministres des administrations dévolues. Whitehall, ayant un ordre du jour plus clair de politique a pu se concentrer plus sur le développement d'une stratégie de commande. Les unités ont montré peu d'indépendance dans leur travail conduit selon les conditions des Premiers Ministres. Cependant depuis leur création les unités politiques ont été

rattrapées par les questions de gestion politique à court terme ainsi que par leur image publique. Elles ont ainsi diminué leurs possibilités analytiques et leur participation au nouveau développement politique. Par ailleurs, elles ont dû gagner le respect et la coopération des fonctionnaires, des politiciens et des conseillers spéciaux. C'est un acte d'équilibre difficile d'autant plus que la durée de vie de l'unité est liée à la durée de vie du gouvernement. Ses priorités et ses objectifs changent et s'adaptent au nouveau gouvernement.





## **II. Une orientation commune**

**547.** Le gouvernement du Royaume-Uni a toujours géré du haut vers le bas, dans le cadre des relations hiérarchiques entre le gouvernement central et les autorités locales. A l'intérieur même des territoires dotés d'administrations distinctes, le pouvoir politique venait du secrétaire d'Etat, qui le tenait lui-même du Premier Ministre et du cabinet du Royaume-Uni.

Si dans les limites de leurs compétences, les institutions dévolues peuvent prendre les mesures qu'elles estiment nécessaires pour leur territoire et qui peuvent donc conduire à une certaine différenciation de traitement, la dévolution n'est pas un processus d'indépendance et il s'agit bien de préserver, voire de renforcer, l'Union. Ainsi, dans le schéma de la dévolution, les institutions dévolues *ne sont en aucun cas indépendantes* et tiennent leur pouvoir de la loi britannique qui garde sa suprématie.

**548.** Le centre doit rénover son rôle, dans la perspective de maintenir l'unité du Royaume-Uni, en tempérant les disparités inter-régionales et en maintenant la justice sociale et économique entre les différentes nations et régions du Royaume-Uni. Il s'agit du plus grand défi dans la Grande-Bretagne d'après dévolution. En effet, comment réussir un équilibre judicieux entre la subsidiarité et la solidarité ou plus spécifiquement comment sécuriser l'égalité dans la diversité ?



## A/ Les ambiguïtés d'un système dépassé : une inégalité maintenue

**549.** Westminster et Whitehall retiennent une responsabilité pour toutes les régions du Royaume-Uni en ce qui concerne « la stabilité du système fiscal, économique et monétaire du Royaume-Uni ». C'est un domaine réservé et donc non soumis à un quelconque contrôle ou influence des institutions dévolues. Cette forme de « tutelle » économique établit une barrière financière, empêchant le parlement écossais (et a fortiori l'Assemblée nationale galloise) d'édicter des politiques qui pourraient menacer l'unité et la stabilité économique britannique.

**550.** Mais, cette tutelle implique aussi une interaction quasi fédérale. En effet comme le soulignent les professeurs KEATING et PARRY<sup>1255</sup>, l'interdépendance financière est évidente entre Holyrood et Cardiff d'un côté et de l'autre Westminster et Whitehall. Le Chancelier de l'Echiquier à Londres est en effet le seul à décider de la somme allouée à Edimbourg et à Cardiff.

### **1. Une inégalité organisée**

La principale menace à l'intégrité de la Grande-Bretagne d'après dévolution pourrait venir de la distribution des dépenses publiques – autrement dit du débat entourant la formule BARNETT. Comme nous l'avons vu précédemment, lorsque la dévolution a été introduite, le gouvernement avait décidé de maintenir pour l'ensemble du territoire l'ancien système de financement public : la formule BARNETT<sup>1256</sup>.

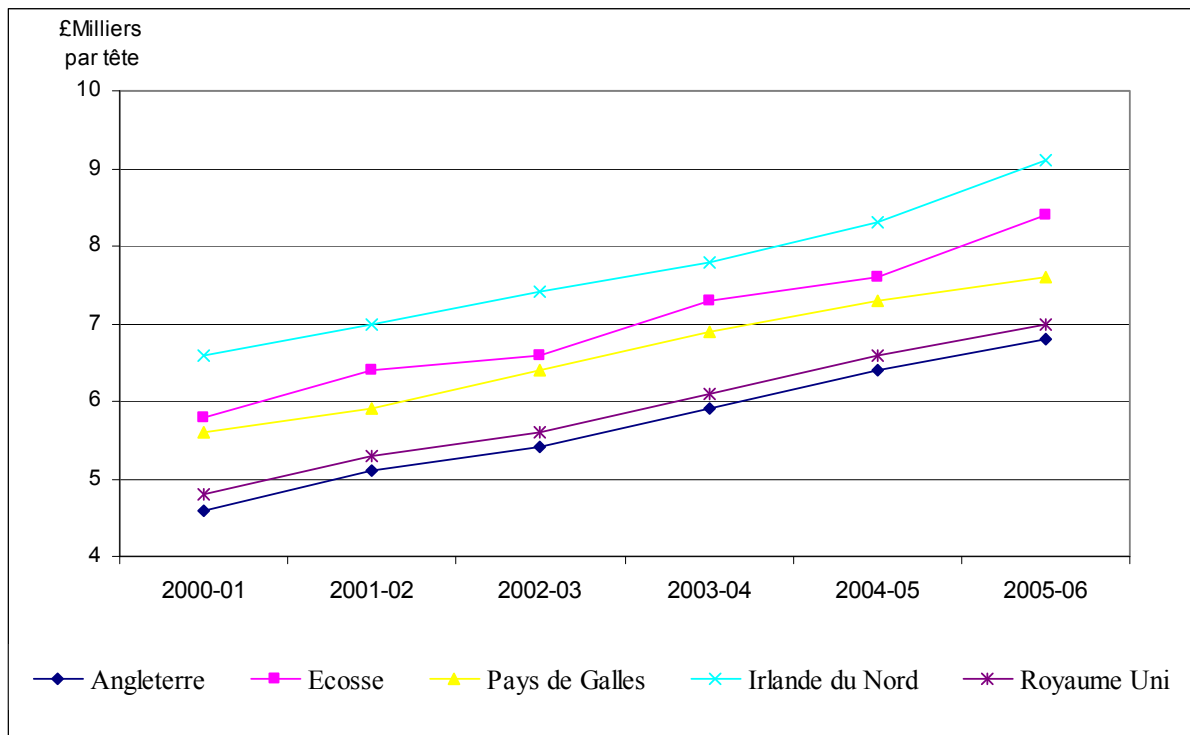
**551.** Ce mécanisme, la formule BARNETT n'a jamais été et n'est pas une formule basée sur le besoin. En effet, l'indicateur retenu, pour déterminer les changements dans les dépenses publiques entre les différentes régions du Royaume-Uni, n'est pas basé sur des données économiques, telles que le PIB, le revenu par habitant ou le taux de chômage, mais il est établi sur une formule basée sur la population. Ce choix aide à expliquer certaines des anomalies qui se manifestent aujourd'hui de manière plus flagrante depuis la mise en place de la dévolution, conduisant pour certains à une injustice dans l'allocation territoriale actuelle<sup>1257</sup>.

---

<sup>1255</sup> PARRY, Richard. « Delivery structure and policy development in post-devolution Scotland », *Social Policy and Society*, volume 1, numéro 4, 2002, p 315-24 et KEATING Michael, *Devolution and public policy in the United Kingdom: convergence or divergence?*, in ADAMS et ROBINSON (eds) *Devolution in Practice*, London: IPPR, p. 32, 2002.

<sup>1256</sup> Il est remarquable que cette formule ait survécu. Joël BARNETT, lui-même, son créateur, reconnaît sa surprise à la durée de la formule. En effet, il avait « toujours assumé que son usage serait temporaire, jusqu'à une méthode plus sophistiquée qui prendrait en compte des besoins pourrait être conçue ». Lord BARNETT, « The BARNETT Formula: How a Temporary Expedient Became Permanent », *New Economy*, 7 (2), 2000, pp. 69-71.

<sup>1257</sup> Lord BARNETT lui-même, entendu par le Comité sur la constitution de la chambre des Lords, a considéré que la formule était obsolète et nécessitait d'être revue, HL Deb. 27 Janvier 2003 col. 914.



**Figure 2. Total identifiable des dépenses sur les services par pays, par tête, 2000-01 à 2005-2006<sup>1258</sup>**

552. Le schéma ci-dessus souligne une anomalie, qualifiée par Lord BARNETT lui-même d'« injustice terrible<sup>1259</sup> ». Elle consiste dans le fait que les dépenses publiques sont plus élevées dans les territoires dévolus, l'Angleterre étant en dessous même de la moyenne britannique. Elle est donc synonyme en Angleterre de sinécure pour les territoires. Du côté dévolu, la formule BARNETT est considérée comme un moyen de les priver de hausses égales, en pourcentage, à celles de l'Angleterre. En effet, l'augmentation des financements à travers le Royaume-Uni, est calculée par tête et ne prend pas en compte la base actuelle des dépenses publiques dans chaque partie du Royaume-Uni. De plus, le calcul de l'augmentation des dépenses publiques dans les territoires dévolus se base sur la somme accordée à l'Angleterre et non pas sur le pourcentage de l'augmentation<sup>1260</sup>. En conséquence, le niveau de croissance

<sup>1258</sup> Source : p.9, *The Chancellor's Budget 2007*. Disponible sur : <http://www.assembly.org/07-048.pdf>

	Angleterre	Ecosse	Pays de Galles	Irlande du Nord	Royaume Uni
2000-01	4,60	5,80	5,60	6,60	4,80
2001-02	5,10	6,40	5,90	7,00	5,30
2002-03	5,40	6,60	6,40	7,40	5,60
2003-04	5,90	7,30	6,90	7,80	6,10
2004-05	6,40	7,60	7,30	8,30	6,60
2005-06	6,80	8,40	7,60	9,10	7,00

<sup>1259</sup> Lord BARNETT, "The BARNETT Formula: How a Temporary Expedient Became Permanent", *New Economy*, 7 (2), 2000, pp. 69-71

<sup>1260</sup> Par exemple, si les dépenses publiques par tête sont de 100 en Angleterre et qu'elles augmentent de 10, elles augmentent donc de 10%. Cependant, dans les administrations dévolues, les dépenses publiques sont plus élevées, c'est à dire de 120. Donc l'augmentation par tête de 10 représenterait seulement une augmentation de 8.33

des ressources financières dans les institutions dévolues s'est ralenti et continue à ralentir. Cela ne signifie pas que les dépenses publiques diminuent dans les administrations dévolues mais plutôt qu'elles augmentent de manière moins importante que les dépenses publiques en Angleterre. Cette situation est appelée « *BARNETT squeeze* » ou « pression BARNETT<sup>1261</sup> ». Ce système ne prend donc pas en compte les besoins ou les coûts différents des services publics dans les différentes parties du Royaume-Uni.

**553.** D'après le professeur MC LEAN, la formule BARNETT a survécu non pas parce qu'elle sert la cause la justice territoriale mais parce que dans un pays avec une dévolution asymétrique, ceux qui posent une menace crédible d'instabilité politique (comme l'Ecosse et l'Irlande du Nord) ont plus d'un avantage de négociation sur ceux qui ne posent pas une telle menace<sup>1262</sup>.

**554.** Le gouvernement justifie l'utilisation de cette formule par le fait qu'elle est « simple, franche et objective<sup>1263</sup> ». En effet, il évite de cette manière des négociations compliquées sur des aspects particuliers de financement et profite au contraire d'un mécanisme simple et automatique. De plus, grâce à la formule, les ministères britanniques, établis à Londres, conservent le leadership en matière de politiques, en particulier celles entraînant des dépenses importantes. Ce système permet au Trésor de contrôler les ministères ayant les plus gros budgets puis de calculer rapidement les conséquences de cette formule. Il peut ainsi influencer de façon prévisible sur le budget global, soulageant les employés du Trésor d'une tâche délicate qui les contraindraient à se préoccuper des détails de la politique publique de chaque territoire.

**555.** Les dépenses publiques peuvent être plus élevées d'une région à l'autre pour au moins trois raisons : à cause de besoins plus élevés, de coûts plus élevés mais également à cause des choix politiques locaux. En effet, les territoires de la frange celtique ont de vrais problèmes qui justifient une plus grande dépense publique que l'Angleterre. L'Ecosse, par exemple, a une population géographiquement plus diffuse et plus âgée. Les initiatives politiques prises dans les territoires peuvent maintenant entraîner des retombées coûteuses pour l'Angleterre, et ce en raison des pressions possibles en faveur de politiques comparables.

## **2. Une variation dans la fourniture des services publics en Grande-Bretagne**

---

% des dépenses publiques dans les administrations dévolues.

<sup>1261</sup> Le premier ministre écossais, Alex SALMOND a protesté contre cette pression estimant que l'Ecosse n'obtiendrait réellement que 0.5 % d'augmentation contrairement au gouvernement qui annonce une augmentation de 1.8 % et de 2.1 % au niveau britannique.

Peter MACMAHON, Hamish MACDONELL et Gerri PEEV, '*Squeeze*' on Scotland could put the brakes on SALMOND. The Scotsman, 10 octobre 2007. Disponible sur : <http://news.scotsman.com/index.cfm?id=1616942007>

<sup>1262</sup> MCLEAN, Iain. « Getting and Spending: Can (Or Should) the BARNETT Formula Survive? », *New Economy*, volume 7, numéro 2, 2000, p. 76-80

<sup>1263</sup> Opinion donnée par A. KERR, Ministre des finances pour l'Ecosse, 16 Mai 2002 et E. HART, Ministre des finances pour le pays de Galles, 27 Mai 2002

C'est le cas dans deux domaines largement dévolus, la santé et l'éducation. Les listes d'attente dans les hôpitaux, la qualité des écoles et la disponibilité des services pour les personnes âgées diffèrent en effet grandement d'une région à une autre.

**556.** En ce qui concerne l'éducation, par exemple, la réforme de l'aide financière aux étudiants par le gouvernement travailliste au Royaume-Uni, a été adaptée et changée par l'exécutif écossais. Celui-ci a adopté un programme prévoyant l'abolition des frais d'inscription pour les étudiants. Cette mesure s'est révélée beaucoup moins coûteuse que les propositions du rapport de la commission CUBIE<sup>1264</sup> constituée par l'exécutif écossais en 1999 aux termes de l'entente de coalition entre le parti travailliste et les libéraux démocrates. Les pressions se sont ensuite accentuées afin que l'Angleterre modifie sa politique, ce qui aurait été coûteux pour le Trésor, en raison de la taille relative des populations.

**557.** Ensuite deuxième exemple, au niveau de la santé et les soins aux personnes âgées. Le gouvernement travailliste a formé une Commission royale d'enquête sur le financement des soins de longue durée prodigués aux personnes âgées<sup>1265</sup>. Or, le rapport majoritaire lui recommandait de payer les soins personnels et les soins infirmiers des personnes âgées dépendantes, sans tenir compte de leurs revenus. Bien que les ministères du Royaume-Uni et l'exécutif écossais aient d'abord rejeté ces propositions une des premières mesures prises par le nouveau Premier Ministre écossais a été d'annoncer la mise en œuvre en Ecosse, des propositions contenues dans le rapport majoritaire<sup>1266</sup>. Il réagissait en partie aux pressions des libéraux démocrates, mais il voulait également affirmer son indépendance face à la direction du parti travailliste de Londres, qui avaient participé à la course à la direction du parti travailliste d'Ecosse après le décès du premier ministre Donald DEWAR, en octobre 2000. Les pressions en faveur d'une modification de la politique de l'Angleterre n'ont cessé de s'intensifier par la suite. De plus la mise en œuvre de cette politique s'accompagne de problèmes financiers touchant les relations entre le régime de sécurité sociale, non touché par la dévolution, et les dépenses qui incombent aux territoires dévolus à la suite de la dévolution. En l'occurrence, la politique visée par la dévolution entraînera des économies pour le programme du Royaume-Uni.

---

<sup>1264</sup> Commission d'enquête indépendante sur le financement des étudiants (*The Independent Committee of Inquiry into Student Finance*). Le Professeur Andrew CUBIE (également avocat spécialisé en droit des affaires) en était son président.

<sup>1265</sup> ROYAL COMMISSION ON LONG TERM CARE. *With Respect to Old Age: Long Term Care - Rights and Responsibilities*, Mars 1999, Cm 4192-I. Son président était le Professeur Stewart SUTHERLAND. Disponible sur <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm41/4192/4192.htm>

Le 15 juin 2007, l'exécutif écossais a annoncé la mise en place d'une commission indépendante, présidée par Lord SUTHERLAND, chargée d'enquêter le niveau et la distribution des ressources destinées aux personnes âgées au niveau des conseils locaux.

Source : *Review of free personal care announced*, <http://www.journalonline.co.uk/news/1004271.aspx>

<sup>1266</sup> Toute personne âgée de plus de 65 ans voit ses frais de soin pris en charge par l'Etat si elle vit chez elle. Si elle vit en maison de retraite, elle reçoit entre 145-210 livres (225-327 euros) dépendant de ses besoins.

Mais la situation dans le reste du Royaume-Uni est de fait inégale<sup>1267</sup>. La décision écossaise a laissé les ministres anglais face à un problème embarrassant. Ils ne sont pas prêts à payer le billion de livres nécessaire (1.46 billions d'euros) pour implanter la même mesure mais sont sous forte pression des associations représentant les personnes âgées afin d'assurer un traitement équitable à travers le Royaume-Uni.

**558.** Il paraît clair que le système actuel pose des difficultés depuis la mise en place de la dévolution et va de plus en plus en poser. Cette formule est inégale et injuste dans la distribution des fonds aux territoires autres que l'Angleterre. Inévitablement, en cas de conflit politique entre les administrations dévolues et centrales la formule pourrait devenir problématique.

---

<sup>1267</sup> Actuellement l'aide de l'Etat concerne les personnes âgées qui ont un revenu annuel inférieur à 16.000 livres.





## **B/ De la diversité territoriale à la disparité territoriale**

La diversité territoriale devrait prévaloir avec l'évolution de la dévolution. Cependant elle ne doit pas être confondue avec la disparité territoriale. Un des défis clés des nouvelles politiques territoriales – un défi pour le centre aussi bien pour les nations et les régions des îles britanniques – sera de rétablir un équilibre judicieux entre l'égalité (c'est-à-dire la provision égale de services à travers le pays) et la démocratie (c'est à dire le droit de varier les standards en s'accordant aux vœux locaux). Comme le chancelier de l'échiquier le déclarait dans sa déclaration politique de dépenses de 2004, son aspiration sur le long terme est de « réduire les disparités économiques persistantes entre les régions du Royaume-Uni<sup>1268</sup> ». Le gouvernement explique que la meilleure façon de surmonter les disparités régionales dans les taux de productivité et d'emploi est de « fournir à chaque nation et chaque région la liberté, la flexibilité et le financement pour exploiter les sources de croissance du pays<sup>1269</sup> ».

### **1. Des divergences territoriales**

Les institutions dévolues ont des responsabilités pouvant leur permettre d'aider à stimuler l'économie. Elles sont, par exemple, responsables pour l'assistance financière aux entreprises et pour la dépense des fonds structurels européens. A un degré plus ou moins élevé, elles sont responsables pour les politiques dans les domaines de l'éducation, l'apprentissage et la formation, les relations entre les universités et les entreprises, le transport, le conseil aux entreprises et les aides aux nouvelles entreprises.

**559. Au pays de Galles**, le gouvernement gallois a publié sa stratégie de développement économique dans « *A Winning Wales*<sup>1270</sup> » où il met l'accent sur l'augmentation des niveaux d'emploi et la réduction de l'inactivité économique. La question de l'inactivité économique est d'une importance cruciale dans cette région « pauvre » souffrant après 1998, d'une seconde désindustrialisation des manufactures. Le gouvernement de l'assemblée y a répondu partiellement en augmentant l'emploi dans l'administration publique<sup>1271</sup>. La stratégie de déve-

---

<sup>1268</sup> 2004 *Spending Review*, p.173. Les ressources pour les services publics et le développement économique pour 2007-2008, comparées à 2004-05 seront

- £4.2 billion de plus en Ecosse
- £2.5 billion de plus au pays de Galles, y compris les ressources augmentées des fonds structurels européens ; et
- £1.2 billion de plus en Irlande du Nord.

<sup>1269</sup> 2004 *Spending Review*, p.173.

<sup>1270</sup> *A Winning Wales, The National Economic Development Strategy of the Welsh Assembly Government*, Janvier 2002, 40 pages, disponible sur :

<http://www.wales.gov.uk/themes/budgetandstrategic/content/neds/awinningwales-0302-e.pdf>

<sup>1271</sup> 67 000 emplois dans l'administration publique ont été créés en partie pour faire face à la suppression de 44 000 postes dans les usines entre novembre 1998 et novembre 2002. En mai 2006, l'administration a dû faire face à la critique des conservateurs gallois que le coût de la bureaucratie du gouvernement de l'Assemblée a plus que doublé sous le gouvernement de coalition. Les dépenses sur l'administration ont augmenté de 79 millions de livres en 1999 à 177 millions en 2006 soit une augmentation de 124 %. A la fin octobre 2005 : 4077 officiels

loppement économique a été actualisée dans un document de consultation le 23 novembre 2005 intitulé « *A Vibrant Economy*<sup>1272</sup> ». Ses objectifs reprennent ceux du précédent programme autrement dit la promotion d'un environnement des affaires stable et attractif (en améliorant les opportunités d'emploi), le soutien des acteurs-clés de l'innovation, de l'entreprise, de l'investissement et du développement des capacités (en améliorant la qualité du travail).

Lors de l'annonce des prévisions budgétaires en octobre 2005 pour la période de 2005-2006 à 2007-2008, Sue ESSEX, ministre des finances a annoncé une augmentation de près de 20 % des dépenses. Comme elle l'a déclaré :

« ce programme d'investissement par le gouvernement de l'Assemblée fera une vraie différence. Nous sommes engagés à délivrer des services de meilleure qualité pour le peuple du pays de Galles et nous sommes déterminés à sécuriser la valeur pour l'argent à chaque opportunité<sup>1273</sup> ».

La santé et l'éducation ont reçu les plus fortes augmentations passant à 5.5 milliards de livres et 15 milliards respectivement. D'autres programmes ont également vu une augmentation comme le fonds pour lutter contre le crime avec 119 millions de livres supplémentaires et le programme de logement pour les personnes âgées avec une augmentation de 30 millions de livres sterling. A l'inverse, le développement économique et le transport, traditionnellement grands bénéficiaires dans les prévisions budgétaires ont reçu seulement une augmentation minimale.

**560. En Ecosse**, la divergence économique a été moins importante qu'elle n'avait été envisagée<sup>1274</sup>. Le premier document politique de l'exécutif écossais dans ce domaine, *Framework for Economic Development in Scotland*<sup>1275</sup>, correspondait à la politique du gouvernement britannique. Par exemple, les limitations de l'intervention du secteur public en relation avec les forces de marché y étaient mentionnées explicitement. Il a établi sa vision dans *Smart, Successful Scotland*<sup>1276</sup>, où il met en avant le besoin d'exploiter l'économie du savoir (*knowledge*

---

travaillaient pour l'administration de Rhodri MORGAN. Source : *Rhodri accused of doubling Assembly costs*, NewsWales, 24 mai 2006, <http://www.newswales.co.uk/?section=Politics&F=1&id=8986>

Les conservateurs gallois ont également critiqué les chiffres qui montrent que depuis la dévolution, le financement du gouvernement pour le bureau gallois a augmenté de 99 % ou de 2.33 millions de livres.

<sup>1272</sup> *Wales: A Vibrant Economy, The Welsh Assembly Government's Strategic Framework for Economic Development*, Cardiff, Novembre 2005.

Disponible sur <http://www.wales.gov.uk/subitradeindustry/content/wave/wave-report-e.pdf>

<sup>1273</sup> Source : *Wales to spend billions on better quality of life*, NewsWales, 5 mai 2006

<http://www.newswales.co.uk/?section=Politics&F=1&id=8910>

<sup>1274</sup> Dans les années 90 par exemple, l'Ecosse a promu l'entrepreneuriat en mettant l'accent sur une nouvelle politique de formation tandis que le reste du Royaume-Uni dirigeait son soutien vers des entreprises établies plutôt que nouvelles.

<sup>1275</sup> SCOTTISH EXECUTIVE, *The Way Forward: Framework for Economic Development in Scotland*, juin 2000, SE/2000/58, 114 pages. Disponible sur <http://www.scotland.gov.uk/library3/economics/feds.pdf>

<sup>1276</sup> SCOTTISH EXECUTIVE, *A Smart, Successful Scotland: Strategic direction to the Enterprise Networks and an enterprise strategy for Scotland*, novembre 2004, 39 pages.

Disponible sur <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/26800/0027981.pdf>

economy)<sup>1277</sup> autrement dit de renforcer les actions et les résultats parmi les entreprises mondiales, de développer la recherche scientifique, de faire du talent de l'Ecosse une base plus forte et un argument en stimulant une image plus cosmopolite. Concrètement, l'économie du savoir est une économie dans laquelle plus de 40 % des employés sont employés dans les hautes technologies et les services, c'est-à-dire les ordinateurs, les télécommunications, la biotechnologie, l'aérospace d'un côté, et la recherche, les médias, les services financiers, la santé et les services de l'éducation de l'autre. L'Ecosse a cherché en outre à transformer l'orientation de sa politique économique en réorientant par exemple ses investissements hors de la périphérie britannique vers les nouveaux pays entrants dans l'Union Européenne, l'Afrique du Nord, l'Asie et spécialement la Chine<sup>1278</sup>.

**561.** Pour le professeur Phil COOKE<sup>1279</sup> les approches économiques galloise et écossaise ont été différentes. Dans son article, il décrit une approche visionnaire développée par l'Ecosse à l'inverse d'une approche précautionneuse du pays de Galles. L'explication tient selon lui à la différence des pouvoirs accordés aux deux territoires. L'Ecosse a eu dans les premières années de la dévolution plus de possibilités d'influencer son environnement économique, comme politique, à la différence du pays de Galles beaucoup plus dépendante des institutions centrales.

**562.** Le nouvel exécutif nationaliste issu des élections de 2007 devrait en théorie proposer une orientation économique sinon différente du moins plus autonome du centre. Mais son autonomie dépendra des fonds accordés par le centre.

## **2. A la recherche de « l'égalité dans la diversité »**

Le but d'un système « juste » d'allocation territoriale devrait être de fournir le même standard

---

<sup>1277</sup> L'économie du savoir est définie par l'OCDE comme une :

« économie caractérisée par la place centrale de la créativité (comme expression de l'individu et non comme expression artistique unique et inédite) en tant que source de valeur ajoutée. Une économie dominée par des produits et des services personnalisés et uniques exigera, aussi bien des producteurs que des consommateurs, de trouver des moyens nouveaux pour ajouter du savoir au produit final. Cette démarche contraste avec la passivité que l'on attend de la plupart des individus lorsque la vie quotidienne est dominée par la production et la consommation de masse. A l'avenir, la décentralisation de l'apprentissage et de l'initiative, de l'innovation et de la conception, telle que l'impliquent une production et une consommation de produits uniques, exigera probablement, mais aussi favorisera une refonte radicale des possibilités et des capacités de décision de la quasi-totalité des acteurs de la société ».

Source : p.20, La gouvernance au 20<sup>ème</sup> siècle, Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), Etudes prospectives, 2002, 253 pages.

<sup>1278</sup> Le 30 août 2006, Tom MCCABE, ministre des finances et de la réforme du service public, a signé un accord de coopération entre l'exécutif écossais et la province de Shandong, dans l'ouest de la république populaire de Chine. L'accord suit la publication de la stratégie du gouvernement, *Scotland's Strategy for Stronger Engagement with China*, 28 août 2006. .

Disponible sur : <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/145718/0038131.pdf>

<sup>1279</sup> COOKE, Phil. *Varieties of Devolution : Visionary and Precautionary Economic Policy Formulation in Scotland & Wales*. Economic & Social Research Council. ESRC Devolution & Constitutional Change Programme, 17 pages.

de services tout en prenant en compte les différences dans les besoins et dans les coûts. La dévolution a eu lieu alors qu'on a assisté à une augmentation du financement public. Que se passera-t-il quand les financements publics vont diminuer ?

**563.** Pour avoir une chance d'être marquée par le succès une politique dévolue a besoin d'un système d'allocation territoriale qui possède trois attributs majeurs : transparence, équité et responsabilité. Parce qu'elle ne respecte pas ce test, la formule BARNETT est remise en cause et pour certains elle devrait être remplacée par un système d'allocation territoriale plus crédible<sup>1280</sup>. Le Comité des Lords sur la Constitution a par exemple déjà suggéré en 2002 une alternative à la formule en proposant d'y incorporer des éléments permettant de prendre en compte les besoins des territoires dévolus<sup>1281</sup>.

**564.** Il semble qu'il y ait deux vues fondamentalement différentes à l'intérieur du gouvernement travailliste. Les défenseurs du statu-quo justifient le maintien de la formule BARNETT par le prix à payer pour maintenir l'Ecosse dans l'Union<sup>1282</sup>. D'un autre côté, les défenseurs de la justice territoriale mettent en avant le jeu de denture politique, particulièrement dans le Nord Est où la formule BARNETT est déjà une question emblématique pour le groupe des parlementaires travaillistes du nord.

**565.** Par exemple, les libéraux démocrates<sup>1283</sup> ont proposé une commission financière pour les nations et les régions, une institution qui aurait un statut constitutionnel. La Commission remplacerait la formule BARNETT avec une formule de distribution de revenu (*Revenue Dis-*

---

<sup>1280</sup> Kevin MORGAN, « The New Territorial Politics: Rivalry And Justice In Post-Devolution Britain », *Regional Studies*, Volume 35, 2001

<sup>1281</sup> La « nouvelle » formule devrait prendre en compte :

- une évaluation des besoins des administrations dévolues, et des différentes régions d'Angleterre, prenant en compte la nature de leurs responsabilités et les caractéristiques démographiques des populations concernées.
- l'évaluation des besoins ne serait pas répétée chaque année mais à des intervalles périodiques. Les ajustements des fonds disponibles, annuellement ou dans l'année, seront faits au moyen d'une formule.
- bien que calculés, les fonds rendus disponibles aux administrations garderont la forme d'une attribution globale que l'administration pourra attribuer comme elle le désire.
- les fonds pour les administrations dévolues seront payables seulement à elles.
- l'accord actuel par lequel les bureaux des secrétaires d'Etat sont au sommet de la répartition des attributions globales des administrations dévolues devra être supprimé et les paiements pour ces bureaux faits séparément et directement par le Ministère des finances.
- la transition du nouvel accord devra être échelonné sur un certain nombre d'années, afin de minimiser les effets de celui-ci pour les parties du Royaume-Uni qui seront perdantes relativement en termes de ressources<sup>1281</sup>.

SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, Devolution: Inter-institutional relations in the United Kingdom, HL Paper 28, 2<sup>nd</sup> rapport, 17 Décembre 2002, Para. 105

Le Comité a proposé également que :

« La formule BARNETT soit revue par une institution indépendante et impartiale. Cette institution devra inclure des personnes nommées par les administrations dévolues et par le gouvernement du Royaume-Uni, et devra inclure des personnes qui reflètent les opinions de toutes les parties du Royaume-Uni, incluant les régions anglaises<sup>1281</sup>. »

SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, Devolution : Inter-institutional relations in the United Kingdom, HL Paper 28, 2<sup>nd</sup> rapport, 17 Décembre 2002, para.107

<sup>1282</sup> MIDWINTER, Arthur. « The BARNETT Formula: Why Replacing It Would Be a Mistake », *New Economy*, 7 (2), 2000, p. 72-75

<sup>1283</sup> Liberal Democrats. *Fair Deal on Central Grants for the Entire UK*. Press Release, 14 Juillet 2000

*tribution Formula*) et cette dernière aiderait la commission à réévaluer les besoins des trois nations celtiques et des neuf régions anglaises. Cette proposition ne traiterait plus l'Angleterre comme une unité unique indifférenciée pour l'identification de besoins permettant alors de résoudre le problème d'injustice pour les régions anglaises les plus pauvres comme le Nord-Est. Le nouveau travaillisme a été loin de proposer quelque chose d'aussi novateur que la commission.

**566.** De manière surprenante, c'est du côté gallois qu'est venue une avancée « institutionnelle ». Jane HUTT, ministre des relations avec l'assemblée et du budget, a annoncé après les élections du 3 mai 2007 et pendant les négociations de coalition, que l'administration minoritaire travailliste avait l'intention d'établir une commission pour examiner la formule BARNETT et toutes les questions se rapportant au financement territorial<sup>1284</sup>. Cette proposition faisait partie du manifeste électoral du Plaid Cymru, et avait été acceptée par les autres partis politiques dans l'opposition comme élément d'accord pour une possible coalition. La coalition entre partis d'opposition n'a pas eu lieu mais cette annonce du parti travailliste a certainement pesé dans l'accord qu'il a passé avec le Plaid Cymru. Reste à cette future commission à peser dans le processus d'examen du gouvernement britannique.

**567.** Le gouvernement du Royaume-Uni garde le contrôle sur de larges domaines nécessaires pour la conduite de l'Etat britannique qui sont des domaines de politiques «suprêmes » qui aident à préserver une cohérence et une cohésion comme la constitution, l'imposition, l'économie, la monnaie, la défense, la conduite des affaires extérieures, la sécurité sociale, l'immigration, le droit d'asile et la nationalité.

Premièrement cela signifie qu'un nombre important de domaines est au delà du contrôle des institutions dévolues. Si elles peuvent exprimer leurs opinions, elles n'ont aucun contrôle sur ces domaines et peuvent juste en pratique chercher à influencer le gouvernement britannique par des réseaux informels. Autrement dit, les institutions centrales doivent développer un nouveau rôle, pas seulement pour gérer les rivalités territoriales mais pour essayer également d'assurer un degré de justice territoriale. Pour reprendre l'expression d'Alan TRENCH, les institutions dévolues agissent comme des « lobbyistes institutionnels<sup>1285</sup> ».

Deuxièmement, l'étendue des pouvoirs gardés par Westminster, au niveau britannique signifie que les gouvernements ont besoin de gérer ensemble un certain nombre de politiques, et notamment parce que le gouvernement britannique a des responsabilités en tant que gouvernement pour l'Angleterre et à cause de l'interaction des fonctions dévolues avec celles

---

<sup>1284</sup> Assembly record, 20 juin 2007.

<sup>1285</sup> Alan TRENCH, « The more things change, the more they stay the same », in *Has Devolution made a difference, The State of the Nations 2004*, p.169

retenues au niveau britannique.

Troisième aspect structurel relatif aux statuts internes des institutions dévolues : excepté pour un petit nombre de domaines mineurs, il n'est pas de la compétence des institutions dévolues de modifier leurs arrangements internes, donc d'altérer, de modifier leurs structures. Or, le coût du financement des institutions a augmenté depuis la mise en place de la dévolution avec l'augmentation des personnels au service des nouveaux politiciens. Cela a permis aux institutions de développer leurs propres politiques plutôt que de développer les politiques britanniques avec des variations locales. Mais les institutions sont dépendantes du pouvoir central qui peut à tout moment exercer une contrainte financière, à charge pour les institutions dévolues de répercuter ces décisions au niveau local. A défaut d'imposer une orientation politique, le pouvoir financier est un moyen pour le centre de garder un « certain » contrôle<sup>1286</sup>.

De part leur seule existence, les institutions dévolues agissent sur l'architecture constitutionnelle toute entière, amenant à une redéfinition de l'Etat britannique.

---

<sup>1286</sup> En conséquence de la « BARNETT squeeze » ou pression BARNETT, l'exécutif nationaliste écossais devra certainement réduire le nombre de ses fonctionnaires : de 4 200 à 3 600. Autant dire que cette possible réduction risque d'avoir des conséquences néfastes aux niveaux économique mais également politique pour l'exécutif écossais. Peter MACMAHON, *One in seven jobs at risk as squeeze begins*, The Scotsman, 2 octobre 2007. Disponible sur : <http://news.scotsman.com/index.cfm?id=1571672007>

## CHAPITRE 2

### Une restructuration de l'Etat britannique : vers l'Etat « régionalisé »

Les entités dévolues provoquent un bouleversement sur la structure de l'Etat britannique. La dévolution participe ainsi d'une véritable révolution constitutionnelle qui modifie le degré d'autorité et la forme de l'Etat.

D'une part cela tient au fait qu'elle est directement liée à d'autres réformes qui ont constitué le programme constitutionnel du gouvernement BLAIR. Elle est à la fois initiatrice d'une restructuration régionale mais participative d'un mouvement de « modernisation » de la structure nationale. L'échiquier constitutionnel se voit alors modifié. Les anciennes institutions doivent désormais cohabiter et gouverner avec de nouvelles institutions - de nouveaux partenaires - à un autre niveau structurel et fonctionnel. Du nouveau partage de compétences résulte une nouvelle organisation de la structure étatique britannique. Autrement dit, la Reine n'est plus représentée en son seul parlement<sup>1287</sup>.

D'autre part, la dévolution, en créant un Etat asymétrique, ou à géométrie variable, pose la question de la stabilité de l'Etat britannique face au nouveau processus. En effet, l'Etat unitaire se transforme en un « Etat composé et composite<sup>1288</sup> » avec une constitution à plusieurs vitesses (*multi-speed constitution*<sup>1289</sup>).

**568.** La structure gouvernementale peut-elle et résistera-t-elle alors à ces nouveaux partenaires et à cette nouvelle forme d'union ? Comment ce nouveau système en construction, en processus de fédéralisation peut sauvegarder l'union de nations qui obtiennent à travers des institutions une autonomie politique ?

**569.** Force est de constater que le Royaume britannique prend la direction d'un État régionalisé, c'est-à-dire un État dont la décentralisation est exclusivement ou principalement politique et dans lequel les régions sont une catégorie privilégiée de collectivités bénéficiant d'un statut d'autonomie de nature à les rapprocher qualitativement d'entités fédérées. C'est d'autant plus flagrant pour le Royaume-Uni qui a des « régions » bénéficiant du statut historique de « nations ».

C'est pourquoi nous examinerons tout d'abord ces nouveaux partenaires représentant ensemble l'Etat britannique (**section 1**), ce qui nous permettra ensuite de nous pencher sur le genre de cette réforme qui conduit l'Etat au bord du fédéralisme (**section 2**).

<sup>1287</sup> Rappelons le ici, les actes du parlement écossais sont revêtus de l'assentiment royal (*Royal Assent*).

<sup>1288</sup> L'Ecosse, Jacques ZILLER, contribution à La Nouvelle Calédonie, Documentation française

<sup>1289</sup> L'expression est de John BELL, in Revue de Droit Public





## Section 1 : Une conception évolutive de l'Etat

La dévolution est-elle un processus de transition entre un État unitaire classique et un État fédéral ou crée-t-elle un nouvel Etat, que certains auteurs qualifient de régionaliste ou d'autonomiste et que Jean-Claude ESCARRAS définissait comme « la décentralisation poussée jusqu'au point où elle bascule dans le fédéralisme<sup>1290</sup> » ? L'Etat dévolutionniste britannique se situerait alors dans une position intermédiaire entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral.

**570.** La dévolution transforme globalement l'Etat unitaire centralisé britannique en un Etat d'Union fédéralisé. Pourtant la dévolution n'établit pas, encore aujourd'hui, un Etat « solide<sup>1291</sup> » et définitif et son résultat demeure ambigu. Ainsi lors du débat à la chambre des Communes portant sur le projet gallois, Donald ANDERSON, député gallois, avait déclaré que la dévolution était le début d'un voyage mystérieux (*mystery tour*) dont la destination n'était pas claire<sup>1292</sup>. La dévolution, comme l'a toujours dit Ron DAVIES reste un processus de transition qui a cependant, d'ores et déjà, modifié profondément la structure étatique britannique et le pouvoir politique.

**571.** La dévolution est tout d'abord un processus de régionalisation. La création d'institutions représentant les intérêts écossais et gallois sur la scène politique locale vient démocratiser les liens existant entre la population locale et la structure administrative et moderniser ainsi un gouvernement local, longtemps dépendant du centre dominateur<sup>1293</sup>. Cependant en aménageant le transfert du pouvoir législatif au seul parlement écossais et en le répartissant (même négativement) dans le texte constitutionnel entre les deux niveaux étatiques, britannique et écossais, l'Union se complexifie et prend la forme la plus intégrée du fédéralisme...

**572.** Pour DICEY, un système fédéral pour exister requiert : « un sentiment particulier d'appartenance, parmi les habitants des régions, à un ensemble uni. Ils doivent désirer l'union pas l'unité. Et s'il n'y a pas de désir d'union, il n'y a pas de base pour le fédéralisme<sup>1294</sup>. » Ce sentiment, difficile à mesurer<sup>1295</sup>, pourrait bien être l'élément déterminant pour l'avenir de l'Union. En effet, si la dévolution se veut un renforcement de l'Union, un moyen de radicaliser les partis nationalistes, séparatistes et de protéger ainsi l'Union de la dissolution,

---

<sup>1290</sup> *L'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, collection Droit Public Positif, Edition Economica, mai 1994, p.153

<sup>1291</sup> Robert HAZELL, *The State of the Nations*, 2000, p.275

<sup>1292</sup> Cité par Vernon BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, p. 295.

<sup>1293</sup> Nous faisons référence à la période des gouvernements conservateurs (1979-1997) qui a entraîné un déficit démocratique en Ecosse et au pays de Galles, favorisant, voire accélérant, ainsi les revendications autonomistes.

<sup>1294</sup> *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, DICEY, p. 141

<sup>1295</sup> Pour une analyse sociologique de la dévolution, et la « réception » de la réforme par les britanniques (écossais, gallois, et anglais), voir par exemple le colloque organisé par l'Université d'Aberystwyth (Institut d'Etudes Politiques galloises), février 2003 : « *Devolution : five years on* ».

l'affaiblissement de l'Etat et la perspective de la séparation des nouvelles entités ne doivent pas être écartés. Car, la dévolution, notamment en Ecosse où le nationalisme est plus fort qu'au pays de Galles, pourrait fournir une légitimité pour les revendications nationalistes et stimuler ainsi la demande pour l'indépendance, une première étape en quelque sorte... La dévolution à l'écossaise restera-t-elle alors une « anomalie », comme le croit le professeur écossais Neil MACCORMICK<sup>1296</sup> ou s'étendra-t-elle par exemple au pays de Galles ?

**573.** Faute de constitution écrite régissant le nouveau fonctionnement des institutions britanniques, la dévolution pourrait toujours être remise en cause aussi bien par les unionistes que par les indépendantistes. La dévolution n'établit pas une structure stable car celle-ci peut évoluer en fonction de l'autorité et de la puissance du pouvoir politique et modifier ainsi le degré d'autonomie accordée à l'Ecosse et au pays de Galles. Si en théorie l'autorité suprême de Westminster est préservée, n'est-elle pas également fragilisée et incertaine quant à son exercice ?

**574.** La dévolution, en légitimant les revendications nationalistes écossaise ou galloise peut être à terme un stimulateur pour une demande pour l'indépendance, devenant ainsi le « terrain glissant vers l'indépendance »<sup>1297</sup>. Qu'advient-il alors de la Couronne britannique ? La Monarchie, à terme, présentera-t-elle encore un intérêt pour les Gallois ou pour les Ecossais ?

**575.** La politique de la dévolution a été présentée par le gouvernement de Tony BLAIR comme une modernisation institutionnelle nécessaire pour répondre aux revendications nationalistes et identitaires au sein du Royaume-Uni. En d'autres termes, la régionalisation de la structure institutionnelle doit insuffler un renouveau démocratique à l'Etat britannique.

Pour les travaillistes, « la dévolution a renforcé le Royaume-Uni, en préservant l'Union sur la base d'un partenariat plus juste<sup>1298</sup> ». Si le partenariat peut sembler plus juste entre les différentes entités territoriales, le processus reste cependant inachevé et le renforcement de la structure étatique à poursuivre afin de préserver l'Union fragilisée.

C'est pourquoi il nous paraît important d'envisager dans un premier temps la transformation de la structure institutionnelle britannique vers un système quasi fédéral (**paragraphe 1**) avant de voir dans un deuxième temps, le devenir de cet Etat transformé et son intégration à un ensemble européen qui pourrait amener à terme à sa disparition (**paragraphe 2**).

---

<sup>1296</sup> Neil MACCORMICK, « Understanding Constitutional Change », *Scottish Affairs*, Special Issue, p. 129-145

<sup>1297</sup> « *slippery slope to independence* », expression de Tom NAIRN.

<sup>1298</sup> Manifeste électoral du parti travailliste, *Ambitions for Britain*, Londres, 2001, p.35

## Paragraphe 1 : La régionalisation progressive de l'Union

Parallèlement au nouveau fonctionnement et à la modernisation de son cadre institutionnel, la transformation de l'Union semble liée à une reformulation de son identité. Pour faire face à cette nouvelle distribution de pouvoirs, le Royaume-Uni doit rechercher d'autres principes fédérateurs et unificateurs, pour assurer un avenir commun aux nations le composant et lui permettre de garder son unité. L'image de la « nation représentant les différents genres d'un peuple<sup>1299</sup> », longtemps la seule reconnue, s'est en effet modifiée avec la dévolution en une union de nations, chacune possédant désormais sa propre identité et ses propres institutions politiques.

**576.** La dévolution semble prendre la voie de la fédéralisation du Royaume-Uni en opérant tout d'abord une *répartition des compétences* entre deux ordres de gouvernement ; en accordant ensuite une forme d'*autonomie* politique et en assurant enfin la *participation* des nouvelles entités politiques au niveau britannique<sup>1300</sup>. Pourtant le gouvernement travailliste voit à l'inverse dans la dévolution et l'utilisation du seul principe (et non pas de l'ordre) fédératif, un renforcement de l'Etat, mieux, un instrument d'unification et de centralisation. Se défendant même de mettre en place un système fédéraliste en déclarant lors du débat sur le projet de loi écossais « nous proposons la dévolution, pas le fédéralisme, ni l'indépendance et c'est écrit de manière qui n'est pas ambiguë et contenue de fait dans l'article 27(7)<sup>1301</sup> » le livre blanc écossais affirme clairement que « le parlement du Royaume-Uni est et restera souverain dans tous les domaines ». Cependant, l'Etat unitaire britannique en érigeant les nations périphériques en entités politiques « uniques » ne risque-t-il pas en effet de se dissocier, de se désagréger pour se transformer en un Etat fédéral ?

**577.** Enfin, si l'Etat britannique semble se diriger vers un Etat fédéral, il le fait d'une manière originale, en créant un système « sui generi, ad hoc, asymétrique et quasi fédéral<sup>1302</sup> ». Il n'y a pas en effet, pour l'instant, d'équilibre harmonieux entre toutes les parties composant le Royaume-Uni. Il y a plusieurs modèles de dévolution au sein du Royaume-Uni : une dévolution créant des liens quasi fédéraux avec l'Ecosse, une dévolution exécutive pour le pays de Galles et enfin de la cadre des régions anglaises, une « dévolution » qui s'apparente plus à une décentralisation. Pour reprendre Vernon BOGDANOR, le basculement vers une Grande-Bretagne « fédérale » signifierait non pas une division des pouvoirs, qui s'apparente à une « simple » décentralisation, mais plutôt une politique de dévolution appliquée à l'ensemble du

---

<sup>1299</sup> Royal Commission on the Constitution, Cmnd.5460, para.331, 1973

<sup>1300</sup> Nous faisons ici référence aux trois principes, de George SCALLE, définissant le fédéralisme.

<sup>1301</sup> Ministre du *Scottish Office*, Henry GALBRAITH, cité par Kevin BOONE, *Devolution and the Constitution*

<sup>1302</sup> Dawn OLIVER, lors de son intervention sur « les lois de dévolution en Ecosse et au pays de Galles » au colloque organisé par l'Association Française des constitutionnalistes et le British Council « *L'évolution constitutionnelle au Royaume-Uni : une révolution ?* », 4 avril 2000.

territoire, déjà connue par le projet libéral de William GLADSTONE « *Home Rule all around* » et que l'on pourrait qualifier de « dévolution fédérale ».

**578.** Ainsi, pour l'instant, le terme de « quasi fédéral » permet de se placer dans l'idée de processus et d'État transitoire entre l'État unitaire et l'État fédéral. En effet si l'Etat britannique prend la voie du fédéralisme en étant dorénavant un Etat composé possédant désormais plusieurs centres d'impulsion politique, il continue à posséder des caractéristiques persistantes de l'État unitaire.

Pourtant si l'on cherche dès à présent à classer l'Etat, l'Etat régional pourrait bien être la solution permettant ainsi de trouver un compromis entre un unitarisme idéologique et une fédéralisation en pratique. Car ce qu'il est intéressant de noter c'est la dynamique de la dévolution, qui entraîne une redéfinition, une évolution du système : à lui de trouver son nouveau point d'équilibre.

La question fondamentale concerne l'avenir de la dévolution : va-t-elle continuer à s'étendre et à se développer et conduire au fédéralisme voire même au séparatisme ou peut-on envisager un statu quo et dans ce cas cet Etat transitoire, post-unitariste et pré fédéraliste, trouverait sa place dans la catégorie d'Etat régional voire régionalisé permettant d'y intégrer l'idée de processus ?

Pour répondre à cette question, il convient d'examiner chacun des éléments fédéralistes – superposition **(I)**, autonomie et participation **(II)** – en partant d'une première constatation : que l'Etat britannique prend la voie du fédéralisme mettant à mal les principes constitutionnels qui assuraient la suprématie du parlement britannique et la règle de droit (*rule of law*).

## **I. Une superposition partielle**

Par superposition, en droit constitutionnel, et plus particulièrement dans un système fédéral, on entend la répartition de compétences entre deux systèmes de gouvernement ; les organes législatif, exécutif et judiciaire de l'Etat fédéral sont superposés à ceux des Etats membres, qui ont leur propre gouvernement, leur parlement et leurs juridictions. Cette superposition entraîne de fait une séparation verticale des pouvoirs où l'Etat reconnaît aux nouvelles entités territoriales, la compétence d'adopter des normes pour gérer les affaires concernant la population établie sur leur territoire.

**579.** Depuis la dévolution, il est indéniable que l'Ecosse et le pays de Galles bénéficient d'institutions nationales spécifiques et représentatives du territoire qu'elles administrent désormais avec leur propre organisation institutionnelle, administrative, judiciaire (pour l'Ecosse) et politique. Le pouvoir n'est plus exercé par le seul parlement de Westminster mais concurremment par le parlement écossais et dans une moindre mesure l'assemblée nationale galloise qui détiennent désormais des *parcelles de souveraineté*. Ainsi, les citoyens écossais et gallois dépendent pour partie d'une loi commune britannique et pour partie de lois particulières édictées par le parlement écossais ou aménagées par l'Assemblée Nationale Galloise.

**580.** Cependant, dans le cadre d'une dévolution, cette superposition est partielle. En effet, les institutions tiennent leur pouvoir normatif de l'Etat auquel elles continuent d'appartenir c'est-à-dire que celui-ci théoriquement par une simple loi votée en Parlement peut reprendre tout ou partie des ses domaines de compétence dévolus. Le pouvoir est partagé et non divisé ; le parlement écossais n'a théoriquement aucun domaine de compétence exclusif.

**581.** De plus, le parlement écossais et l'assemblée galloise ne peuvent adopter des normes que dans les limites de compétences qui leur sont reconnues par l'État. Ainsi le gouvernement central veille et impose à ces normes la légalité et le respect de leurs compétences contenues dans les actes fondateurs et dans les principes de la démocratie parlementaire britannique. Ce contrôle est à la fois exercé en amont du projet par un contrôle préventif politique et judiciaire mais aussi en aval par la nouvelle Cour suprême.

Ainsi il sera intéressant de voir jusqu'où ces nouvelles institutions se différencient et rendent leur niveau désormais « intouchable », difficile à remettre en cause, voire peuvent créer une rupture avec Westminster **(A)**. Pourtant la dévolution est en cela différente par l'absence de garanties constitutionnelles pour le nouveau système émergent **(B)**.



## **A/ Des interlocutrices désormais différenciées**

La délégation d'un pouvoir législatif primaire pour l'Ecosse et secondaire pour le pays de Galles dans des domaines de compétences définis négativement ou positivement rend les nouvelles institutions détentrices d'une compétence politique territoriale. Ainsi, de fait, il y a plusieurs centres de pouvoirs qui, chacun à son niveau de compétence, prennent des décisions pour les écossais et les gallois.

Représentantes des nations écossaise et galloise, les nouvelles institutions sont responsables sur leur territoire de la politique mise en place et représentatives et responsables devant la population. A elles donc, au nom des peuples écossais et gallois qui les ont élues, de décider et de définir leurs propres orientations économiques et politiques suivant les besoins de leur population respective et suivant leur latitude dans les domaines de compétence dévolus.

Si la dévolution n'a pour l'instant pas menacé l'Union et semble avoir trouvé un équilibre constitutionnel, elle a aussi durant les premières années permis une certaine latitude et de fait une différenciation politique dorénavant écossaise et dans une moindre mesure galloise.

### **1. Un pouvoir normatif partagé**

Cette politique se différencie à deux niveaux : d'une part sur la forme où la politique pratiquée au sein des nouvelles institutions se démarque de la tradition parlementaire britannique mais d'autre part sur le fonds où les lois votées depuis 1999 marquent une rupture, en tout cas une volonté d'apporter des réponses politiques écossaises et galloises à des problèmes locaux.

**582.** Tout d'abord, la politique a été plus consensuelle. En conséquence du mode de scrutin, les partis politiques ont dû apprendre à travailler ensemble et à rechercher le consensus voire le compromis plutôt qu'un affrontement dommageable pour le fonctionnement des institutions.

D'une part au niveau du gouvernement où l'*Additionnal Member System* empêche à un parti d'obtenir une majorité absolue. Ainsi, les travaillistes écossais et gallois ont dû concrètement apprendre à travailler avec les libéraux démocrates dans des pactes de coalitions et à faire des concessions politiques. Dans le cas écossais, les différents premiers ministres qui se sont succédés ont gouverné avec des libéraux démocrates qui apportaient leur soutien au gouvernement mais qui en contrepartie ont pu aussi proposer et voir voter des mesures contenues dans leur programme politique. Dans le cas gallois, à l'issue des élections de 2003, avec 30 députés, Rhodri MORGAN avait choisi de former un gouvernement minoritaire et de ne pas s'allier avec les libéraux. Mais le score faible des nationalistes gallois ne menaçait pas les travaillistes.

Pourtant, même dans un contexte politique différent et plus agité, le mode de scrutin oblige



les partis à collaborer. Le parti travailliste, au pouvoir en Ecosse depuis deux termes, a perdu le pouvoir aux élections de 2007. Les nationalistes sont devenus le groupe politique majoritaire au parlement. Cependant, ne bénéficiant pas d'une majorité absolue, le parti d'Alex Salmond, prônant à terme l'indépendance de l'Ecosse a dû trouver des alliés. Ils ont formé un gouvernement de minorité et doivent alors convaincre « projet politique par projet politique ». S'ils restent ancrés sur leur projet d'indépendance, ils ont dû s'adapter à cette conjoncture politique. En conséquence, le nouveau premier ministre, Alex SALMOND, a proposé une discussion nationale sur l'avenir constitutionnel de l'Ecosse, cherchant par cette tactique à rassembler. Au pays de Galles, le parti travailliste a trouvé un partenaire de coalition dans le Plaid Cymru. Comme pour les précédents gouvernements de coalition, un accord, publié en juin 2007, a formalisé leur collaboration<sup>1303</sup>. Mais cette recherche de la collaboration politique s'exerce aussi au niveau des parlementaires.

**583.** La recherche d'un consensus s'exprime au niveau des travaux parlementaires et notamment au travers de comités. Ainsi à défaut d'avoir un système bicaméral, chaque assemblée dévolue a développé un système de comités, chargé de contrebalancer et de contrôler le travail du gouvernement et permettant une représentation active dans les travaux parlementaires. Leur composition doit refléter l'équilibre politique du parlement et de l'Assemblée dans leur ensemble. Ce système a entraîné une plus grande efficacité et une plus grande collaboration entre les partis politiques notamment car l'opposition dispose d'un réel pouvoir au sein des comités. Cependant il existe un risque qui est de voir développer une uniformité politique et une absence de réelle différence entre les partis. Où doit se placer l'opposition ? C'est certainement le rôle le plus délicat car elle doit s'opposer aux projets gouvernementaux au vu de son propre projet politique sans pour autant paralyser les institutions par une absence de participation au processus de décision.

**584.** Ensuite, les assemblées dévolues, en contact direct avec leur population, sont de fait plus concernées par les problèmes locaux que par les questions politiques britanniques. Les élus gallois et écossais, plus proches géographiquement de leur électorat, sont plus faciles à interpeller. Un électeur écossais ou gallois a plus de chances de rencontrer un parlementaire « local » que les parlementaires écossais et gallois à Westminster. Ces élus locaux sont soumis à une responsabilité plus directe avec les citoyens.

Les administrations dévolues et leurs politiques sont différentes du gouvernement de Westminster et des politiques britanniques. Cette différenciation se ressent notamment au travers des élections où les allégeances partisans sont différentes au niveau dévolu et entraînent des

---

<sup>1303</sup> *One Wales, A progressive agenda for the government of Wales.* An agreement between the Labour and Plaid Cymru Groups in the National Assembly, 27 juin 2007, 43 pages

anomalies électorales. Ainsi, après trois élections au parlement écossais et à l'assemblée nationale galloise et deux élections générales, les comportements électoraux sont différents selon qu'il s'agit de voter pour un représentant écossais et gallois à Westminster ou pour un membre d'une des deux institutions dévolues.

**585.** En conséquence logique de leur implication directe et de leur discours nationaliste sur la scène locale, les nationalistes obtiennent de meilleurs scores aux élections des assemblées dévolues que pour les sièges à Westminster et réussissent même, dans le cas écossais, à obtenir la majorité des sièges au parlement en 2007. Ils ne sont plus « cantonnés » à un rôle d'opposant minoritaire et minoré. Au contraire, ils occupent un espace politique à l'échelle de leurs prétentions.

**586.** Concernant la majorité « britannique », la situation du parti travailliste est, elle aussi, intéressante. Alors qu'on attendait une reculée importante des travaillistes tenant à la baisse de popularité de Tony BLAIR (qui est advenue en Angleterre pour les élections locales), les branches écossaise et galloise du parti travailliste n'ont pas connu la déconvenue annoncée. Elles ont réussi à se régionaliser.

**587.** La composition politique des institutions dévolues reflète, grâce à son mode de scrutin, une diversité électorale plus proche de la réalité. Les partis traditionnels doivent apprendre à composer avec un électorat qui fait bien la différence avec l'élection générale où les voix se reportent sur les deux grands partis. A l'élection locale, les électeurs sont plus facilement dispersés car ils sont prêts à voter pour leurs intérêts personnels et individuels.

**588.** Ainsi, bien que les administrations dévolues aient été du même bord politique que Westminster, des lois ont été prises de manière autonome avec la politique menée par le gouvernement travailliste à Londres. Pour ne citer que les plus marquantes, le parlement écossais a voté l'interdiction de la chasse à courre, l'abolition des frais de scolarité universitaire pour les étudiants écossais, la rémunération des professeurs et les soins aux personnes âgées. Quant au pays de Galles, même si ces liens ont été plus étroits avec le centre, dont il a été dépendant pour l'initiative de sa législation, l'Assemblée nationale galloise a mis en place un commissaire aux enfants pour le pays de Galles et des avantages sociaux gratuits tels que les transports pour les personnes âgées, des tests ophtalmologiques pour les minorités ethniques et les gratuité des médicaments pour les jeunes de moins de 25 ans.

**589.** Depuis 1999, l'Ecosse et le pays de Galles ont trouvé leurs propres représentants. A chaque entité dévolue son représentant. Les gallois ont en effet apporté leur soutien, non au travaillisme de BLAIR, mais au « *Old labour* » de Rhodri MORGAN, qui à la différence de son prédécesseur malheureux Alun MICHAEL, n'a pas essayé d'imposer la politique du centre. Cette différenciation politique est nécessaire pour les acteurs locaux.

**590.** Pour autant, l'amélioration de la vie et des droits sociaux en Ecosse et au pays de Galles se fait sans l'Angleterre qui n'a pas pour l'instant de gouvernement régional. Si la situation de l'Angleterre pourrait changer dans les prochaines années, la situation politique risque elle aussi de bouleverser la nouvelle superposition de pouvoirs.

**591.** Car le retour des conservateurs même s'il semble encore lointain, n'en reste pas moins intéressant quant à l'avenir de la dévolution et des institutions dévolues. La latitude et le recul qu'ont aujourd'hui les institutions régionales risquent alors de diminuer voire d'entrer en conflit avec un centre conservateur. Pendant les premières années de la dévolution, la collaboration entre les deux niveaux de gouvernement s'est passée au mieux, chacun respectant l'autre. Mais que se passera-t-il en cas de différenciation politique ? Ce qui était un cas d'école est, depuis les élections du 3 mai 2007, pleinement d'actualité. Comment en effet dans le contexte actuel, le gouvernement britannique réagira face aux désirs d'émancipation des nationalistes écossais ? Déjà, avec des administrations similaires, les institutions dévolues avaient aménagé des relations constitutionnelles en dehors du Royaume-Uni ouvrant d'autres perspectives structurelles et politiques.

## **2. Des relations constitutionnelles en dehors du Royaume-Uni**

Conséquence d'une dévolution de compétences dans des domaines transférés au niveau européen, les institutions dévolues sont contraintes d'appliquer directement un certain nombre de directives communautaires. Ainsi l'échelon étatique s'efface et une relation d'application et de coopération directe s'établit entre les nouvelles institutions dévolues et l'Europe.

**592.** Les deux institutions dévolues ont mis en place dans ce but, des comités spécialisés dans les affaires européennes, et n'ont pas hésité à établir, en plus des institutions officielles, des organes les représentant directement sur la scène européenne, développant des liens directs sans la tutelle de l'Etat britannique. En outre, l'Ecosse et le pays de Galles ont joint leurs forces à d'autres régions européennes comme la Bavière, la Catalogne et la Wallonie en proclamant leur droit à être traitées comme des nations autonomes autogouvernées à l'intérieur de l'Union Européenne.

Cette diplomatie parallèle différencie d'autant plus l'Ecosse et le pays de Galles sur la scène internationale. On peut y voir la création d'un rapport de superposition direct entre le niveau régional et le niveau européen. Le niveau national n'aurait alors plus à terme d'utilité. La prise en compte des intérêts particuliers des régions en Europe s'est manifestée par le développement d'une politique régionale communautaire, dont les fonds structurels en sont les représentants. L'instauration d'une politique régionale à l'échelle européenne légitime l'affirmation des particularismes régionaux de l'Ecosse et du pays de Galles. Les pouvoirs des

institutions permettant l'expression des voix régionales sont cependant limités. En ce sens, si l'Ecosse a su s'affirmer aux côtés d'autres régions européennes, il lui appartient, pour influencer significativement les actions communautaires, de s'adresser directement auprès des institutions européennes. Ainsi l'Ecosse promeut-elle activement ses intérêts au cœur de la « gouvernance européenne », à Bruxelles.

Cependant cette reconnaissance différenciée et surtout la participation des entités dévolues dans l'élaboration de la politique de l'Union Européenne sont conditionnelles et dépendantes. En d'autres termes, l'Ecosse et le pays de Galles peuvent défendre leurs intérêts tant qu'ils ne s'opposent pas à la position britannique. Pour s'affirmer, les institutions dévolues doivent réussir un équilibre subtil entre leurs intérêts et ceux défendus à Whitehall. Comparé aux régions anglaises et à d'autres régions européennes, les nations dévolues occupent une position privilégiée dans l'élaboration de la politique nationale au niveau européen. Elles sont en effet traitées comme associées avec le gouvernement britannique. Elles ne sont pas pour autant des associées égales. Il leur manque des garanties constitutionnelles, des ressources, des liens directs avec les institutions européennes. Les institutions dévolues sont en effet dépendantes de la bonne volonté du gouvernement central à les engager au processus d'élaboration de la politique européenne du Royaume-Uni. Le rapport avec Whitehall est donc spécial, mais il est également fortement conditionnel. Sans garantie constitutionnelle, si les institutions dévolues émettent une opinion différente du gouvernement central, ils risquent de perdre leur accès. L'Etat est donc le décideur final et souverain. Mais l'arrivée au pouvoir des nationalistes en Ecosse pourrait amener une évolution vers une forme plus institutionnalisée de coopération.



## **B/ Sous contrôle de l'Etat : l'absence de garantie constitutionnelle**

A la différence fondamentale d'un système fédéral, le parlement du Royaume-Uni reste souverain dans tous les domaines. Ainsi, dans un système fédéral il est impossible pour l'Etat fédéral d'intervenir dans les domaines de compétences des Etats fédérés (à moins que ceux-ci n'y consentent), le pouvoir étant distribué et réparti dans chacune des constitutions entre le gouvernement de l'Etat fédéré d'un côté et les représentants de l'Etat fédéral de l'autre. Or, la dévolution est différente.

### **1. La suprématie de Westminster en théorie préservée**

Si les statuts écossais et gallois font figure de « constitutions » pour les écossais et les gallois, il n'existe pas de contrepartie au niveau britannique. De plus, si ces textes peuvent être considérés comme supra législatifs par la procédure d'adoption « constituante » avec l'usage du référendum, le parlement britannique peut théoriquement intervenir, même abusivement étant le seul représentant souverain et suprême. En effet, à la différence d'un système fédéral où seul un amendement constitutionnel peut altérer cette distribution de pouvoir entre les deux niveaux de gouvernement avec l'accord de chacun des deux niveaux, dans un système dévolu, la législature centrale peut décider seule d'altérer et de modifier le rapport par une « simple » loi.

Par ailleurs, sans parler de modification de statut, le parlement britannique peut souverainement décider d'intervenir dans les compétences dévolues sans restriction, ce que le gouvernement a fait au niveau écossais en utilisant les motions SEWEL et au pays de Galles, en votant majoritairement des actes communs pour l'Angleterre et le pays de Galles, avec seulement quelques dispositions « laissées » pour adaptation à l'Assemblée.

**593.** Ainsi l'« Etat dévolu » a pris progressivement le rôle d'un Etat « tutélaire » qui, s'il ne dicte pas directement aux collectivités locales ce qu'elles doivent faire, s'arroge cependant le pouvoir de se substituer à elles quand il estime qu'elles ne remplissent pas correctement les obligations qu'il a lui-même définies. Dans cette répartition des rôles, l'Etat a une position privilégiée puisqu'il dispose de la « compétence de la compétence ». A travers le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, il exerce à titre exclusif la responsabilité de répartir les compétences. Il peut en effet modifier la liste des domaines réservés par un décret (*Order in Council*)<sup>1304</sup>.

**594.** De 1999 à 2007, les parlements d'Edimbourg et de Westminster ont été dominés par l'agenda politique travailliste, donc l'étendue d'un conflit éventuel est resté faible. Il reste à

---

<sup>1304</sup> Article 30 du *Scotland Act*

voir si cela reste le cas en cas de divergence dans une complexion politique après une élection générale ou locale, comme cela s'est produit pour les élections du parlement écossais de mai 2007.

## **2. Un affaiblissement pratique du monopole parlementaire**

La dévolution a donné de nouveaux partenaires politiques à Westminster et à Whitehall, déjà dotés d'agents (et d'agences) régionaux écossais et gallois. Depuis 1998, le parlement écossais et l'assemblée galloise sont les nouveaux interlocuteurs légitimes et directs du gouvernement central. Ce qui signifie, pour reprendre Richard CORNES<sup>1305</sup>, que les processus de consultations auparavant internes à Whitehall sont externalisés dans les processus intergouvernementaux.

En effet, la dévolution n'est pas seulement l'établissement d'une séparation verticale des pouvoirs entre le parlement écossais, l'assemblée galloise et Westminster, elle crée une situation dans laquelle les pouvoirs sont partagés et exercés concurremment entre deux niveaux de gouvernement. Comme l'exprime très justement Peter LYNCH, la dévolution n'a pas créé un parlement écossais isolé des autres institutions gouvernementales<sup>1306</sup>. La coopération entre les institutions dévolues et le gouvernement central est en effet déterminante pour l'avenir de la dévolution. Se crée donc la nécessité d'une diplomatie inter dévolution permettant de maintenir le lien entre le centre et les périphéries et de faire en sorte que le Royaume-Uni parle encore d'une même voix, de créer une nouvelle forme d'union dans la diversité.

**595.** En pratique, le système n'apparaît pas aussi protecteur de l'Etat que les travaillistes l'ont présenté, voire il l'affaiblit et altère en particulier la doctrine de la souveraineté parlementaire, symbole de la démocratie britannique et ce pour deux raisons.

Premièrement, les pouvoirs dévolus ne peuvent pas être recouverts facilement. Il est ressorti lors des discussions du projet de loi écossais devant le Parlement une déclaration dans laquelle le parlement, ou plutôt la majorité, s'est engagée à ne modifier le *Scotland Act* qu'après la consultation et l'accord de la législature concernée. Pour comparaison avec l'Irlande du nord qui a expérimenté 50 ans de dévolution sous le système de Stormont, s'était développée une convention selon laquelle Westminster ne pouvait légiférer sur les domaines qui avaient été dévolus. Malgré quelques interventions par le parlement britannique cette convention a été dans l'ensemble respectée jusqu'à ce que le gouvernement HEATH en reprenne finalement le contrôle direct en 1972.

Or la situation écossaise est différente de la situation irlandaise. L'Irlande du nord a dû faire

---

<sup>1305</sup> Cité par Nigel FORMAN, p156

<sup>1306</sup> Peter LYNCH, *Scottish Government and Politics*, p.147, 2001

face au problème des revendications d'annexion par la république d'Irlande et de l'autre d'intégration avec le Royaume-Uni. En plus, l'expérience a montré en Italie et en Espagne que donner plus d'autonomie politique aux régions qui réclamaient leur indépendance a, dans un premier temps, conduit à réduire la demande bien qu'il y ait une augmentation du niveau d'insatisfaction avec l'administration.

**596.** Deuxièmement pour reprendre BOGDANOR « le *Scotland Act* remplace la suprématie de Westminster<sup>1307</sup> » et allant plus loin, les cours remplacent Westminster. En effet, ni les législatures dévolues, ni la législature centrale ne sont responsables pour décider quels types de conduites sont à l'intérieur de la loi et quels autres sont à l'extérieur : c'est le travail des cours et non du parlement britannique. Or en cas de conflit d'une loi du Parlement écossais avec Westminster, à qui vont donner raison les cours écossaises ? Le problème se pose concrètement avec la législation européenne : si les cours écossaises décident que la législation écossaise est en accord avec la législation européenne et que la législation britannique ne l'est pas, ce sera vu comme un soutien apporté au parlement écossais sur Westminster. Il n'y en a pour l'instant aucune preuve. Il n'est pas clair qu'une vue différente de l'Ecosse de la souveraineté parlementaire aura un effet sur la relation entre les cours et le parlement écossais.

Pourtant, une différence d'appréciation avait été mise en avant par la convention constitutionnelle écossaise. Elle avait notamment affirmé une souveraineté populaire écossaise différente de la souveraineté parlementaire. Dans un arrêt célèbre de 1953 se prononçant sur l'illégalité de la Reine Elisabeth sur le royaume « écossais »<sup>1308</sup>, Lord COOPER avait admis le caractère anglais de ce principe :

« Le principe de la souveraineté illimitée du Parlement est un principe distinct anglais, qui n'a pas d'équivalence en droit constitutionnel écossais. Considérant que l'Union a fait disparaître les parlements d'Angleterre et d'Ecosse et les a remplacé par un nouveau parlement, j'ai des difficultés à voir pourquoi il serait supposé que le nouveau parlement de Grande-Bretagne doit hériter de toutes les caractéristiques particulières du Parlement anglais et aucune du parlement écossais, comme ce qui est arrivé en 1707 avec des représentants écossais admis au Parlement d'Angleterre. Ce n'est pas ce qui a été fait.<sup>1309</sup> »

Si on considère que le principe de souveraineté parlementaire est un principe anglais, qui comme nous dit Lord COOPER, n'a pas sa contrepartie en droit constitutionnel écossais, à l'inverse, on pourrait donc considérer que le parlement écossais représente une « certaine » souveraineté écossaise, relativisant alors la suprématie des institutions britanniques.

---

<sup>1307</sup> BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, p. 294

<sup>1308</sup> Cette question avait été soulevée en 1953 lors de sa succession au trône. Lorsque la Reine actuelle est arrivée sur le trône britannique, elle a pris le nom d'Elisabeth II, alors qu'Elisabeth I n'avait jamais été reine d'Ecosse. Un des leaders nationalistes de l'époque, John MACCORMICK avait tenté de faire déclarer illégal le titre « Elisabeth II ». Il a été débouté.

<sup>1309</sup> *MacCormick v Lord Advocate* 1953 SC 396, Lord President COOPER, juge à la *Court of Session*, p.411



Mais les cours écossaises ont, en fait, affermi leur contrôle sur le parlement écossais. Dans l'arrêt *WHALEY v. Lord WATSON OF INVERGOWRIE*, examinant si la cour de session avait compétence pour accorder un interdit contre un parlementaire écossais pour prévenir un projet de loi d'être introduit, Lord COOPER\* a déclaré, « le parlement comme n'importe quelle autre institution établie par la loi est sujet à la loi et aux cours qui existent pour faire observer cette loi ».

## II. Une Autonomie encadrée

Caractéristique fondamentale d'un système fédéral, l'autonomie se traduit par la liberté laissée aux institutions dévolues dans l'organisation de leurs institutions. En effet, au sens strict, l'autonomie dans un système fédéral s'exprime par le fait que les « États » membres ont un pouvoir constituant, c'est à dire qu'ils peuvent adopter leur propre constitution, et dès lors fonder leur propre ordre juridique et instaurer les organes qui exerceront les fonctions législative et exécutive. Cela suppose donc que dans les matières de leur compétence, les autorités fédérées disposent d'un droit exclusif sous réserve de l'existence d'un contrôle de conformité à la constitution fédérale par un organe juridictionnel.

**597.** Le véritable critère de distinction se situe donc dans le degré d'autonomie accordé au sens normativiste évoqué par ROUSSEAU et KELSEN comme étant le pouvoir de créer les normes auxquelles on sera soumis, liberté acquise par le fait d'obéir à des règles, certes mais seulement aux règles que l'on a soi-même définies (échelle formelle). Ensuite le degré d'autonomie se définit par l'importance des domaines de compétences (échelle matérielle des compétences). Il existe bien une échelle dans l'autonomie (maximale dans un État fédéral, moyenne dans un État régional ou minimale dans un État unitaire).

Ainsi, si on ne peut nier l'autonomie politique des nouvelles institutions, leur autonomie est moins grande que dans un État fédéral car elles n'ont pas de constitution au sens propre. Les actes écossais et gallois ont été votés par le parlement de Westminster ce qui permet de penser à un encadrement institutionnel de l'Etat.

En outre, en créant une autonomie à la carte, aménagée à des degrés variables pour l'Ecosse et le pays de Galles, le Royaume-Uni donne à chacune des nations un cadre spécifique et semble faire du respect des identités et des nationalités sa priorité. Mais, l'autonomie ne signifie pas indépendance, et il leur faut interagir dans le cadre commun. La coopération voire l'harmonisation sont indispensables **(A)** entre des partenaires inégaux **(B)**.



## **A/ L'encadrement à degré variable**

**598.** Pour reprendre James MITCHELL et Graham LEICESTER dans leur étude sur les relations entre l'Ecosse, la Grande-Bretagne et l'Europe<sup>1310</sup>, il y a deux façons de comprendre le nouveau système de gouvernement depuis l'entrée de la Grande-Bretagne comme membre de l'Union européenne et la mise en place de la dévolution.

Premièrement, on peut envisager que le pouvoir se répartit entre différents acteurs: le gouvernement local, Edimbourg (parlement écossais et exécutif), Londres (Westminster et Whitehall) et Bruxelles (institutions européennes). Chaque niveau a donc son domaine de responsabilité qui s'exerce à l'intérieur des limites fixées par les statuts. Mais cette première explication est incomplète car elle ne prend pas en compte le développement des compétences de l'Union Européenne dans les domaines de compétences des Etats membres mais aussi dans les compétences régionales.

**599.** Ainsi il faut la compléter avec la deuxième explication avancée par les auteurs, celle d'une « structure multiple mais interconnectée », autrement dit un système de gouvernance à plusieurs niveaux<sup>1311</sup>, terme le plus souvent employé. En effet, ce système ne refuse pas l'existence d'acteurs différents mais met en évidence l'interaction et l'interdépendance entre eux. Les « acteurs », qu'ils soient à un niveau local, régional, national et européen sont impliqués dans la plupart des politiques.

### **1. La coopération**

L'existence des nouvelles institutions donne lieu aujourd'hui à une coopération et une consultation nécessaires entre les différents niveaux de gouvernement dans l'exercice désormais partagé du pouvoir. En effet, les responsabilités ne sont pas confinées à un seul niveau : les compétences sont partagées entre chacun des acteurs. Si l'Ecosse et le pays de Galles avaient déjà leur place au sein du processus de décision avec la dévolution, cette place est renforcée au niveau britannique et au niveau européen.

Car ce qui a fondamentalement changé avec la dévolution et l'établissement d'un parlement écossais et d'une assemblée nationale galloise, c'est la légitimité politique de ces institutions au niveau gallois et écossais. Avec leur nouvelle légitimité démocratique, l'Ecosse et le pays de Galles sont dans une position beaucoup plus puissante qu'ils ne l'étaient lorsqu'ils étaient représentés par les seuls membres du gouvernement britannique (entendus les secrétaires d'Etat). Cependant, comme l'avaient exprimé les deux membres de la commission KILBRAN-

---

<sup>1310</sup> James MITCHELL & Graham LEICESTER, *Scotland, Britain & Europe, Diplomacy & devolution*, Scottish Council Foundation Paper, 1999

<sup>1311</sup> On peut également trouver l'expression de « gouvernement holistique »

DON en 1973 dans leur rapport de dissension, le transfert du pouvoir législatif à une entité dévolue mais aussi l'intégration dans l'Union Européenne :

« pourrait produire un double niveau de confusion et de litige. Par exemple, si le pouvoir législatif est dévolu dans le domaine de l'éducation en Ecosse, il pourrait y avoir litige à la fois sur le respect des compétences de la législation écossaise avec la législation sur l'emploi du Royaume-Uni mais aussi avec les politiques de Bruxelles sur la formation professionnelle. Si le pouvoir législatif est donné au gouvernement d'une nation ou d'une région du Royaume-Uni sur un domaine qui est de la compétence de Bruxelles, il n'y a aucune disposition dans le traité de Rome et le traité d'accession pour que ce gouvernement soit représenté séparément à Bruxelles, ni au conseil des ministres, ni au comité des représentants permanents ou le sujet est discuté et décidé. Vraisemblablement, le Royaume-Uni ne pourrait pas sécuriser une telle concession. Ainsi, nous devrions avoir le spectacle d'une politique faite dans un domaine pour lequel un gouvernement subordonné a en théorie entière responsabilité, mais qui est exclu du forum où sont prises les principales décisions<sup>1312</sup>. »

Depuis, le Traité de Maastricht, dans son article 146, autorise les gouvernements régionaux à représenter leur Etat au conseil des ministres lorsque des matières dévolues sont en jeu. Dans cette logique, bien que le gouvernement britannique conserve la responsabilité d'ensemble de la politique étrangère (l'appartenance et la participation à l'Union Européenne fait partie du domaine réservé), il n'en consulte pas moins pleinement les nouvelles administrations dévolues sur les questions touchant aux domaines relevant de leur compétence au travers de réunions du Comité Ministériel Joint européen. Ainsi les gouvernements dévolus sont associés de manière informelle mais aussi formelle à la formulation de la position britannique et consultés afin que les délégations s'accordent pour faire entendre un même point de vue européen, une même orientation politique britannique<sup>1313</sup>.

**600.** En d'autres termes, le gouvernement central, en créant ces structures d'échange, a fait en sorte que le compromis et le consensus soient recherchés entre les gouvernements d'une part pour veiller à ce que chacun exerce pleinement son pouvoir dans les limites de ses compétences mais d'autre part pour veiller à ce que le gouvernement central reste toujours le gouvernement d'une union entre plusieurs nations différenciées désormais au niveau institutionnel et politique. Cette coopération nécessaire entre les différents niveaux de gouvernement a également permis dans un premier temps d'assurer le succès de la dévolution. Nous pouvons dire que les exécutifs écossais et gallois, entre 1999 et 2007, ont joué un rôle de médiation entre le gouvernement britannique et les assemblées dévolues.

---

<sup>1312</sup> Volume 2, Memorandum of dissent, Lord CROWTHER-HUNT et Professeur Alan T. PEACOCK, Londres, HMSO, 5460-I, p.14, para.12

<sup>1313</sup> Elles ont aussi la possibilité de créer des bureaux à Bruxelles pour traiter des questions relatives à leur domaine de compétence et ainsi obtenir une défense directe au niveau européen de leurs intérêts. C'est d'ailleurs le cas de l'exécutif écossais qui a ouvert un bureau à Bruxelles, et fait partie de la représentation permanente britannique auprès de l'Union Européenne.

## 2. Une autonomie aménagée

L'encadrement des pouvoirs dévolus par le gouvernement aux parlementaires écossais et aux membres de l'assemblée galloise se joue à deux niveaux, formel et matériel.

Tout d'abord en énumérant (négativement ou positivement<sup>1314</sup>) les domaines d'intervention, le législateur a ainsi entendu encadré *formellement* les compétences des nouvelles institutions dévolues au sein de la nouvelle architecture constitutionnelle et il a ainsi un pouvoir *réserve*, selon le modèle retenu la compétence suprême du parlement de Westminster. En d'autres termes le parlement écossais et l'assemblée galloise ne peuvent exercer leurs compétences que dans les limites fixées par la loi - par exemple, l'article 29 alinéa 1<sup>er</sup> du *Scotland Act* dispose qu'« une loi du Parlement écossais n'est pas valable en tant qu'une disposition est en dehors de la compétence législative du Parlement <sup>1315</sup> » et il énonce cinq catégories de limites à la compétence du Parlement d'Edimbourg<sup>1316</sup>.

Ensuite, en assortissant l'exercice des pouvoirs dévolus à des procédures complexes et à un examen systématique de « conformité » des autorités représentant le pouvoir central, le législateur a ainsi entendu contrôlé et limité cette nouvelle norme infra étatique. En d'autres termes, le parlement écossais et l'assemblée galloise sont désormais les nouveaux échelons intermédiaires entre le gouvernement local et le gouvernement central.

**601.** Si le parlement de Westminster a théoriquement le droit de continuer à légiférer pour l'Ecosse en tant que titulaire de la souveraineté, son rôle de législateur direct se transforme avec la dévolution en un rôle de contrôle d'un autre pouvoir. Ainsi dans ses relations avec le parlement écossais la suprématie politique de Westminster semble devoir à terme s'atténuer ou se radicaliser dans son intervention. En effet ou il *laisse faire* comptant sur les barrières et les limites fixées par la loi tout en essayant de garder une influence politique ou il agit juridiquement en forçant la volonté du Parlement écossais ou en l'abolissant. Il n'est en effet pas simple pour Westminster d'altérer unilatéralement les avantages pour l'Ecosse.

**602.** Reste alors le contrôle financier qui pèse sur les institutions dévolues et qui constitue ainsi une arme efficace voire paralysante pour les institutions. Le parlement écossais et bien évidemment l'assemblée galloise restent subordonnés «financièrement» au parlement de

---

<sup>1314</sup> En effet, la loi énumère négativement les matières dans lesquelles la compétence législative du parlement écossais ne peut s'exercer tandis que l'assemblée galloise dispose de pouvoirs exécutifs dans certains domaines transférés par voie de règlements - ainsi l'annexe 2 énumère une première liste de 18 matières transférées.

<sup>1315</sup> Les parlementaires britanniques, inquiets des incidences potentielles du projet de dévolution écossaise sur la souveraineté de Westminster ont réclamé la formulation expresse du respect par Edimbourg des limites de sa compétence. (source : Sonia DUBOURG-LAVROFF, *Le nouveau Parlement écossais*, RFDC, n°43, 2000, p.591)

<sup>1316</sup> La première est territoriale - la loi écossaise doit se limiter aux fonctions et aux lois ayant un rapport avec l'Ecosse. La deuxième limite empêche le législateur écossais de modifier certaines lois énumérées dans l'annexe 4. La troisième limite (la plus importante) est la liste des matières dites réservées dans la section 5. La quatrième limite est l'effet de la Convention européenne des droits de l'homme et du droit communautaire. La dernière limite est le rôle du *Lord Advocate* (Ministre de la justice) qui est responsable pour l'initiative en matière pénale.

Westminster. Les institutions dévolues ont jusqu'à présent bénéficié de subventions importantes du centre. Or l'arrivée au pouvoir des nationalistes en Ecosse pourrait bien changer la donne dans l'attribution des fonds. Ce sont les fonds qui financent le programme politique de l'exécutif écossais, autrement dit c'est le centre qui finance la politique séparatiste du SNP. La subvention accordée devient alors un moyen de pression voire de mise en difficulté pour l'exécutif dévolu qui doit pourtant remplir ses promesses électorales. Par exemple, concrètement le SNP s'est engagé à remplacer le système de prêt aux étudiants par un système de bourses. Si la proposition est attractive (elle l'a été pour la campagne de 2007) sa mise en place dépend du budget attribué. Or celui-ci a augmenté « seulement » de 1.8 % en comparaison des 2.1 % sur l'ensemble du Royaume-Uni.

Les institutions dévolues sont autonomes dans le cadre accordé et revu par le gouvernement central. Celui-ci décide de leur financement mais également aussi de leur participation.

## **B/ Une participation minimisée**

Le principe de participation s'exprime par l'intervention des États fédérés au pouvoir constituant de l'État fédéral, mais aussi par une participation à la fonction législative centrale. S'il est indiscutable qu'au niveau des territoires écossais et gallois, ce sont les parlementaires « locaux » qui participent, dans leurs institutions respectives, à l'élaboration de la politique, leur *poids* politique s'arrête aux frontières des territoires écossais et gallois et peu d'entre eux sont connus sur la scène nationale. En effet, avec l'interdiction tacite puis expresse du double mandat qui s'est développé dans chacune des institutions dévolues dans les premières années de fonctionnement des institutions, un homme (ou femme) politique écossais ou/et gallois doit faire le choix de poursuivre sa carrière au niveau écossais, gallois ou britannique<sup>1317</sup>.

**603.** De plus, le parlement écossais et l'assemblée nationale galloise en tant qu'institutions ne sont pas représentées dans le processus de décision central sur la scène britannique. Les parlementaires écossais au sein du parlement de Westminster siègent en leur nom et au nom de leur parti mais ne peuvent en aucun cas parler au nom du parlement écossais. Quant à l'assemblée nationale galloise, plus intéressée dans un premier temps au processus de décision politique pour des lois qu'elle sera par la suite chargée d'adapter, elle ne peut émettre que des avis et n'a pas de tribune politique ni de représentant officiel dans les deux chambres. Restent les secrétaires d'Etat qui malgré une diversification de leur tâche depuis juin 2003, représentent encore les intérêts écossais et gallois au sein du gouvernement. Mais si le secrétaire d'Etat gallois a la possibilité d'exprimer l'opinion de l'Assemblée, il a également la liberté de s'y opposer et reste avant tout un membre du gouvernement et agit en tant que tel dans son intérêt et pas au nom de l'Assemblée.

**604.** Ainsi le seul vrai représentant reconnu sur la scène internationale est encore pour l'instant l'Etat britannique représenté par son gouvernement et son parlement majoritairement anglais. Pourtant, la dévolution a conduit à une réorganisation du centre afin de prendre en compte la nouvelle représentativité de ces nations. Le centre a dû s'adapter en mettant en place une réforme de la Chambre des Communes mais également de la Chambre des Lords, laissant entrevoir une nouvelle tâche de représentation des nations/régions pour la seconde chambre. Mais finalement, cette adaptation, somme toute normale pour faire face au changement structurel, accroît-elle réellement la place des entités au sein du système central ?

---

<sup>1317</sup> Ce choix a été même imposé à Alex SALMOND. Après les élections du 3 mai 2007 et son élection au poste de chef de l'exécutif écossais, les libéraux démocrates ont « mené campagne » pour qu'il démissionne de son siège à Westminster (circonscription de Banff et Buchan).

Il avait déjà été remplacé dans ses fonctions de chef du groupe parlementaire nationaliste à Westminster après les élections en 23 mai 2007 par Angus ROBERTSON.

Source : SALMOND *urged to quit as MP*, 6 juillet 2007.

Diponible sur <http://www.epolitix.com/EN/News/200707/1837b079-f37b-4562-974a-44126c34b39c.htm>



## 1. La modification du système représentatif

Le parlement est en théorie la source d'autorité et de légitimité dans le système de gouvernement britannique. Or en pratique, le parlement connaît une crise de fonctionnement<sup>1318</sup> dans un régime qui est défini pourtant comme « parlementaire ». D'une part, le parlement manque de ressources pour défier l'exécutif. De l'autre, le jeu et l'organisation des partis politiques empêchent les membres du parlement d'exercer une influence indépendante. La réduction de son autorité se confirme également avec l'évolution constitutionnelle – c'est-à-dire le pouvoir grandissant des organisations supranationales comme l'Union européenne et la dévolution de pouvoir aux institutions sous nationales.

**605.** Un des problèmes liés à la dévolution concerne la représentation des entités dévolues à Westminster. En effet, il reste des domaines relatifs à l'Ecosse qui peuvent seulement être légiférés à Westminster, donc une représentation écossaise est nécessaire en son sein. Depuis la dévolution, les représentants élus de l'Angleterre n'ont pas le droit de légiférer pour l'Ecosse sur des domaines de compétence purement écossais, mais à l'inverse, les députés écossais peuvent légiférer encore pour l'Angleterre. C'est pourquoi, la sur-représentation écossaise a été difficile à maintenir alors que les membres écossais ne participaient plus, du moins en théorie, vote de lois qui ne les concernent plus, car dévolues au parlement écossais.

Le gouvernement du Royaume-Uni, a réduit la taille de la représentation écossaise mais ne l'a pas envisagé pour les quarante députés gallois. L'établissement des institutions dévolues a eu un impact sur les procédures de la Chambre des Communes tels que le temps consacré aux questions parlementaires, les comités écossais et les règles du débat. Il manque cependant toujours un lien formel et formalisé entre les parlementaires écossais à Westminster et à Holyrood sous la forme par exemple d'un comité parlementaire joint sur le modèle des comités ministériels joints.

Le parlement doit réussir à améliorer la qualité de sa représentation et à retrouver toute son efficacité dans une des ses fonctions principales : contrôler l'exécutif. Or les mécanismes parlementaires traditionnels se révèlent aujourd'hui inappropriés ou plutôt dépassés.

**606.** Le manifeste travailliste de 1997 contient un certain nombre de mesures destinées à « moderniser » la chambre des communes. Il reste cependant assez flou sur des propositions précises, déclarant que « ces questions sont à décider pour le parlement, plutôt que le gouvernement ». Le gouvernement s'engage à établir un comité de modernisation composé de toutes les tendances politiques présidé par le leader de la chambre afin de revoir les procédures des communes et de faire des recommandations. Il demande également des changements dans les

---

<sup>1318</sup> Cette crise s'exprime par exemple dans la pratique par les ministres d'annoncer leurs politiques à la radio ou à la télévision plutôt que devant le parlement. Nous pouvons également remarquer des heures et des procédures qui peuvent sembler **archaïques** et sans rapport pour les débats politiques.

règles gouvernant les questions au premier ministre en vue de rendre ce moment de la semaine parlementaire plus effectif et également une révision de la responsabilité ministérielle « au vu des abus récents ». Enfin il s'intéresse à la révision de toutes les procédures pour l'examen de la législation européenne

Le comité de modernisation, présidé par Alan TAYLOR\*, leader de la Chambre des Communes, publie son premier rapport sur le processus législatif en juillet 1997. Le rapport contient une série de propositions dont le but est de permettre au Gouvernement de voir sa loi passer tout en assurant que toutes les parties du projet de loi ont été considérées correctement, en autorisant l'opposition à débattre des questions qu'elle considère comme les plus importantes. Il recommande en pratique un emploi du temps pour les projets de loi, la publication des projets de lois afin de faciliter une plus large consultation pré-législative, une plus grande utilisation des comités permanents spéciaux, une seconde lecture par les comités et un transfert des projets de loi d'une session parlementaire à l'autre. La plupart de ces propositions avaient déjà été faites auparavant. Or ce qui était nouveau était l'opportunité d'implanter ces propositions avec le soutien de l'opposition et des libéraux démocrates. La possibilité cependant échoua pour des manœuvres politiques de dernière minute. A la place il y eut des tentatives sur une base au cas par cas de mettre en place ces mesures. Mais sans obligation, seul un projet de loi a été examiné par un comité permanent spécial, un autre en 1998. L'emploi du temps a été de moins en moins utilisé et la guillotine de plus en plus.

**607.** Cependant, en octobre 1999, le comité de modernisation publie un second rapport sur son travail durant la première moitié de la législature du parlement, se glorifiant que sur les 56 recommandations faites dans son premier rapport, 47 avaient été depuis lors adoptées et implantées. Il déclare que ses propositions ont permis « à la totalité de la Chambre d'être plus efficace dans ses fonctions de législation, en débattant des questions des Maires et en permettant à l'exécutif d'en tenir compte, tandis qu'au même moment en cherchant à assurer que les membres individuels sont capables de mieux utiliser leur temps. »

**608.** Une autre étape semble avoir été franchie avec un nouveau rapport. En septembre 2006, le comité de modernisation dont le président est *leader* de la Chambre des Communes Jack STRAW, publie un rapport sur le processus législatif<sup>1319</sup>. La recommandation principale est la suppression des comités permanents qui examinent les projets de loi. A l'avenir, les comités auront la possibilité d'entendre des institutions extérieures au parlement avant de s'intéresser à un examen ligne par ligne du projet de loi. Cette possibilité jusque là réservée (et peu utilisée) aux comités permanents et aux comités d'enquêtes lors de l'examen des pré-

---

<sup>1319</sup> HC Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *The Legislative Process*, Session 2005–06, HC 1097, 193 pages. Disponible sur <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmmodern/1097/1097.pdf>

projets, sera désormais normalisée et effectuée à chaque projet de loi. Les comités devraient être renommés « Comités de projets de loi » (*Bill Committee*) pour en finir avec la confusion qui règne pour les comités permanents qui sont en fait temporaires. Le 1<sup>er</sup> novembre 2006, la Chambre des Communes a largement accepté ses propositions. Cette réforme va transformer le travail des parlementaires<sup>1320</sup>.

**609.** Le mode de scrutin est le second engagement du manifeste électoral qui n'a pas été implanté. Le comité joint avec les libéraux démocrates<sup>1321</sup> avait conduit le parti travailliste à s'engager à tenir un référendum « dans le premier terme du nouveau parlement », mais le manifeste était silencieux sur l'emploi du temps. Comme mentionné dans le manifeste, le gouvernement va créer une commission indépendante sur les systèmes de vote chargée de recommander une alternative proportionnelle au système majoritaire uninominal à un tour. La commission, présidée par Lord JENKINS\*, présente son rapport en octobre 1998<sup>1322</sup>. Il préconise un mode de scrutin mixte déjà envisagé en 1993<sup>1323</sup> : un vote alternatif pour des circonscriptions uniques, plus un nombre de sièges élus à la proportionnelle représentant 15 à 20 % des membres. Mais la proportionnelle n'est pas soutenue avec vivacité, notamment à cause d'une possible instabilité politique. En effet tous les gouvernements d'après-guerre au Royaume Uni ont été des gouvernements à parti unique et l'introduction d'une dose de proportionnelle risque d'amener, comme cela a été le cas dans les institutions dévolues, des gouvernements de coalition et déstabiliser le système tout entier. On rattache à ce dernier point l'argument selon lequel le SMU évite la fragmentation du régime de partis qui pourrait détruire les partis principaux (par exemple, la division du Parti conservateur en deux groupes représentant l'opinion opposée vis-à-vis la Communauté européenne). Finalement, le SMU est apprécié parce qu'il ne donne pas de plate-forme aux partis extrémistes tels que le Front national et le Parti britannique national. Mais il est aussi et surtout apprécié par les partis « classiques » car il leur permet de se partager la chambre sans avoir obtenu une forte majorité. Par exemple, le parti travailliste doit sa victoire de 2005 à ce système électoral conçu il y a des siècles<sup>1324</sup>. Le scrutin uninominal à un tour ne peut s'accommoder d'autre chose que d'un bi-

---

<sup>1320</sup> Leur travail va être principalement modifié pour les projets de loi émanant des comités qui seront soumis plus tôt à une expertise. Cependant les membres des comités de projets de loi (*Bill Committee*) resteront temporaires et non experts.

<sup>1321</sup> C'est le Parti libéral, également connu sous le nom d'Alliance libérale-socio-démocrate, puis des Démocrates libéraux, qui a le plus souffert du mode de scrutin. En 1983, l'Alliance Libéraux-SDP a remporté 25,4 % des voix mais seulement 3,5 % des sièges. En 1987, l'Alliance a remporté 22,6 % des suffrages et 3,4 % des sièges. En 1992, les tout nouveaux Démocrates libéraux ont reçu 17,8 % des voix et 3,1 % des sièges, mais en 1997, les Démocrates libéraux ont réussi à obtenir 6,5 % des sièges avec 16,7 % du vote national.

<sup>1322</sup> *Report of the Independent Commission on the Voting System*, Cm.4090, Octobre 1998

<sup>1323</sup> Parti travailliste, Rapport du Groupe de travail sur les systèmes électoraux (Président Lord PLANT), 1993. Le rapport recommande l'adoption un système apparenté au Vote Alternatif, appelé vote supplémentaire.

<sup>1324</sup> Il doit aussi sa courte victoire (majorité de 67 parlementaires) au découpage des circonscriptions, qui, à l'inverse, a handicapé lourdement le Parti conservateur.

partisme rigoureux ; et distord à ce point la représentation des partis politiques au Parlement que le *New Labour* peut disposer d'une majorité absolue dans la chambre basse en n'ayant recueilli que 36 % des suffrages exprimés, soit – la participation ayant été de 63 % - 22 % environ des électeurs inscrits. La possibilité de réforme du SMU pour les élections parlementaires de la Grande-Bretagne demeure incertaine. La Grande-Bretagne utilise actuellement six systèmes électoraux différents pour élire ses représentants nationaux, locaux et européens.

**610.** Le gouvernement a fait plus de progrès dans la réforme de la Chambre haute, la Chambre des Lords. Si le parlement du Royaume-Uni est constitué de deux chambres, la chambre haute connue comme la Chambre des Lords n'a pas été créée ni aménagée pour représenter les voix des nations/régions de l'Etat britannique. Cependant le projet prévoyait que les collectivités territoriales soient représentées au sein de la deuxième chambre.

**611.** L'approche du gouvernement travailliste de 1997 envers le parlement a été (beaucoup plus que d'autres de son agenda de réforme et de modernisation) contradictoire. D'un côté, une révision étendue des procédures parlementaires a été établie en motion, créant des essais intéressants avec de nouvelles formes de comités, avec des réformes des heures de session et une utilisation innovante de *Westminster Hall* comme une chambre de débat parallèle à la Chambre des Communes. De l'autre, le parti travailliste a continué à imposer une discipline extrêmement serrée sur ses propres parlementaires. Il a résisté initialement au moins à toute dilution du pouvoir des dirigeants du parti et a fait des changements unilatéraux dans l'organisation des questions au premier ministre. Les ministres et spécialement le premier ministre ont réduit le temps passé au parlement, ce qui est souvent apparu être une signification marginale par comparaison au monde politique du gouvernement et des médias.

Il semble manquer au gouvernement travailliste une réelle volonté pour rendre le parlement plus efficace. Cela s'explique principalement parce que le gouvernement n'a jamais considéré la réforme du parlement comme centrale. De plus, il n'a pas cherché à le relier au reste du programme de réforme constitutionnelle.

## **2. La suprématie du gouvernement britannique : seul décideur**

Les relations intergouvernementales ont été remarquablement harmonieuses. Trois facteurs expliquent cette harmonie : les institutions dévolues dans un premier temps ont été plus intéressées par leurs propres priorités, le parti travailliste est le parti dominant dans chaque administration et enfin les agences intergouvernementales restent encore au début de leur fonctionnement. Mais ces trois facteurs de stabilité sont transitoires. Cette phase de relations harmonieuses risque d'être temporaire.

**612.** Les relations intergouvernementales britannique se développent sur un modèle basé

sur les exécutifs des administrations. D'un côté, on peut voir l'échange entre exécutifs comme essentiel pour préserver la stabilité et l'efficacité d'un système comme le Royaume-Uni aujourd'hui à plusieurs niveaux de gouvernements. Mais d'un autre côté, la domination des relations par l'exécutif peut être également dangereux pour la démocratie parlementaire britannique. En effet, le contrôle par les exécutifs contribue à plus de secret dans la conduite des affaires publiques et peut faire craindre un recul des niveaux de participation du citoyen dans les affaires publiques. L'habitude des gouvernements de négocier entre eux chaque politique peut à terme exclure les citoyens du processus politique. Deuxièmement, la domination excessive de l'exécutif tend à affaiblir la responsabilité des gouvernements devant leurs législatures respectives et le peuple. Les réunions et les accords intergouvernementaux, qu'ils soient formels ou informels peuvent contourner le processus de contrôle parlementaire. De plus, une fois accompli, les accords intergouvernementaux peuvent être présentés comme un fait accompli, représentants en d'autres termes des compromis construits avec soin qui ne peuvent pas être altérés par les législatures. Les parlements dévolus ont été totalement absents du processus d'élaboration. Les accords ont été négociés par les fonctionnaires britanniques en Ecosse, au pays de Galles et à Londres. Politiquement, le contenu des concordats a été déterminé par un gouvernement travailliste à Westminster, une coalition travailliste libéral démocrate à Edimbourg et un gouvernement minoritaire travailliste à Cardiff. Le comité des affaires écossaises dans son rapport sur « une démocratie à plusieurs niveaux » publié en novembre 1998, a d'ailleurs soulevé le problème d'une bureaucratie potentielle pour de tels processus. Il recommande que « le parlement devrait avoir un rôle de surveillance dans l'opération des ces accords<sup>1325</sup> ». Son rapport conclut :

« On nous a fréquemment dit qu'il y aurait une consultation et une discussion constante entre les ministres du Royaume-Uni et écossais et les officiels, mais il n'y a aucune disposition pour un forum ouvert à un niveau parlementaire pour une discussion publique sur des questions d'intérêt commun (para 59). Il existe des possibilités potentielles considérables et légitimes pour qu'un désaccord intervienne entre l'État et le sous État même lorsque les deux administrations sont du même bord politique, mais aucun des accords sera exacerbé quand ils ne le sont pas. Inévitablement, même si le contrôle politique au Royaume-Uni et en Ecosse a commencé en étant le même il viendra un temps où ils vont différer ; la stupéfaction des élections, les systèmes de représentations proportionnelles pour élire les assemblées dévolues qui favoriseront la création d'administrations de coalition et la possibilité pour le peuple de voter différemment aux élections régionales et nationales, tout cela tend vers un tel résultat. Cela entraîne la possibilité d'une position commune à atteindre pour une délégation à Bruxelles, un accord sur un point de conflit ou même sur une question de désaccord politique honnête plus difficile à atteindre (para 60). »

Troisièmement, la domination par l'exécutif peut mener à des confrontations entre les gouvernements parmi tous les domaines politiques. De tels conflits pourraient rester irrésolus, en

---

<sup>1325</sup> *The operation of Multi-layer democracy*, Scottish affairs Select Committee, HC 460 1997-8, para 42

particulier dans le contexte du nationalisme, les tensions pourraient s'aggraver jusqu'à menacer l'intégrité territoriale de l'Etat. Mais si les relations intergouvernementales sont une caractéristique inhérente à la « gouvernance » post dévolution, il serait pourtant important de veiller à garder ou développer un contrôle démocratique du processus. Or, la réforme constitutionnelle est bien silencieuse sur une éventuelle réforme du gouvernement, du cabinet de l'exécutif.



## **Paragraphe 2 : L'intégration à un ensemble commun : le régionalisme européen**

Il y a dans toute l'Europe une tendance à reconnaître les identités locales longtemps bafouées par les Etats nations centralisateurs et omnipotents ; à tel point que l'on pourrait penser qu'il y a une tendance vers un modèle commun celui d'une régionalisation voire d'un régionalisme.

**613.** Pour certains auteurs, l'Etat régional peut se définir comme une forme poussée de décentralisation dans l'Etat unitaire<sup>1326</sup>. Il peut également être vu comme une catégorie à part, un intermédiaire entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral<sup>1327</sup>. En réalité entre l'Etat fédéral et l'Etat décentralisé il existe une différence de degré et non pas une différence de nature. Les normes adoptées par les collectivités locales ne peuvent en effet être adoptées que conformément aux normes de l'Etat. Frank MODERNE définit le régionalisme comme la prise en compte de certaines spécificités - ethniques, culturelles, linguistiques, religieuses - et l'Etat régional est un Etat composé mais pas composite, un Etat complexe<sup>1328</sup>.

C'est ainsi que nous allons étudier dans un premier temps la richesse régionale des modèles européens **(I)** avant d'en voir les éléments communs, encouragés voire exigés par l'Europe **(II)**.

---

<sup>1326</sup> Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit Constitutionnel*, 1999

<sup>1327</sup> Louis FAVOREU, *Droit Constitutionnel*, 1998

<sup>1328</sup> *L'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?* collection Droit Public Positif, Edition Economica, mai 1994, p.149





## I. La diversité des modèles européens

Il apparaît aujourd'hui que les pays européens connaissent des degrés différents de régionalisation. Depuis les années 70/80 on constate en effet le développement de la « région » en tant que « maille » de la gestion territoriale, unité administrative de l'Etat. On retrouve ici le sens originel du mot du latin *regere*: dominer, d'où viennent aussi «régir», «régime», «roi», «rec-teur».

**614.** En terme juridique, il est difficile de donner une définition unique de la Région<sup>1329</sup> au niveau européen, compte tenu des différences de statuts existants d'un pays à l'autre. Selon la « *Charte Commune de la Régionalisation* », présentée par le Parlement européen en 1988, chaque région correspond à une grande unité territoriale d'un Etat. La région est une unité qui reflète la condition régionale qui certaines circonstances politiques, économiques, sociales et culturelles typiques de cette zone qui est reflétée dans la capacité de l'acteur ou "non acteur" des représentants de la région en question.

Le professeur, Michael KEATING a pris une approche similaire dans sa définition de l'espace régional à travers trois éléments : un espace territorial, un espace fonctionnel et un espace politique dans lequel l'espace politique correspond à « un espace dans lequel le débat politique prend place, un espace reconnu par les acteurs politiques où les décisions sont prises et légitimées<sup>1330</sup> ». Il cite l'Ecosse comme exemple d'un tel espace (avant le référendum et l'établissement du parlement régional) qui forme un espace politique régional légitime à travers l'autonomie politique. Le fait que les acteurs eux-mêmes dans l'établissement régional déterminé qui et ou les acteurs concernés sont et quel espace est formé comme la base pour une activité régionale encore reflète la construction sociale de la région.

**615.** Dans un souci de clarté, nous emploierons le terme de régionalisation<sup>1331</sup> pour qualifier ce transfert de pouvoirs au niveau régional et sa définition par le professeur MARCOU dans son étude sur *La régionalisation en Europe*<sup>1332</sup> qui entend par :

« Régionalisation, le processus par lequel s'opère la construction d'une capacité d'action autonome ayant pour objet de promouvoir un territoire, infranational mais supra local, par la mobilisation de son tissu économique, et le cas échéant des ressorts identitaires des solidarités locales ou régionales, ainsi que par le développement de son potentiel. Ce processus

---

<sup>1329</sup> Etymologiquement, le mot « région » dérive du latin « *regio* », signifiant zone ou secteur.

<sup>1330</sup> Michael KEATING, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, 1998, 242 pages, p.21.

<sup>1331</sup> Le terme de régionalisation sera préféré au terme de régionalisme qui exprime un courant sociologique ou idéologique et de décentralisation limité aux Etats unitaires. Le **régionalisme** correspondrait à l'idée que la région se définit par un ensemble de caractéristiques humaines, culturelles, linguistiques ou autres qui justifient d'en faire un corps politique auquel une autonomie plus ou moins large doit être reconnue.

<sup>1332</sup> Gérard MARCOU, *La régionalisation en Europe*, rapport présenté au Parlement Européen, Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe, novembre 1999, 170 pages.

peut s'opérer à partir d'institutions préexistantes ou donner lieu à un nouveau découpage territorial destiné à mieux répondre à ces objectifs. Il est toujours conditionné par les contraintes qu'exerce le cadre politique et institutionnel, et dont l'évolution peut être gouvernée par d'autres enjeux<sup>1333</sup>. »

Ainsi définie, la régionalisation correspond à une façon nouvelle de considérer l'organisation territoriale d'un Etat, mais plus précisément le niveau intermédiaire, les fonctions qu'elle doit remplir, et le type de finalité auquel elle doit répondre. Ainsi, cette définition a le mérite d'englober la diversité des modèles européens.

**616.** Pour le professeur MARCOU reprenant les approches géographique et économique, la région n'est pas un cadre d'action, mais un potentiel. Une meilleure intégration territoriale peut permettre de valoriser ce potentiel; dans une certaine mesure le sentiment régional peut y contribuer. La région, au sens économique, n'est pas une institution, elle est « un espace simultanément urbain, industriel et politique », c'est-à-dire qu'elle se caractérise par une certaine polarisation de l'espace par de centres urbains, par des ressources industrielles permettant des spécialisations intra et interrégionales, et enfin par « des formes d'organisation assurant la solidarité, la coordination et l'intégration des décisions privées et publiques ». Les institutions publiques doivent alors concourir à assurer un fonctionnement efficace de cet espace. La région en tant qu'échelon territorial du découpage juridique de l'espace national, joue un rôle primordial dans la planification et dans l'aménagement du territoire. La région s'affirme dans les faits comme l'échelon de référence du développement industriel, de certains services, poste et transports notamment, comme niveau administratif de coordination et d'action.

**617.** Cependant, comme le fait remarquer le professeur Gérard MARCOU, « il existe un contraste remarquable entre la généralité de la tendance à la régionalisation, et la diversité de ses manifestations institutionnelles<sup>1334</sup> ». En effet, il est facile d'identifier et de constater un mouvement commun de régionalisation dans les États européens, où les collectivités territoriales « historiquement » ou « artificiellement » découpées gèrent « à la place du centre » certaines de ses compétences. Mais on est très vite aussi confrontés à la diversité des mécanismes et du processus. A tel point qu'il serait plus juste de parler de transition *régionaliste* qui se poursuit avec des avancées.

D'autre part si cette notion n'est pas simplement un produit des politiques communautaires, ces dernières ont fortement contribué à leur diffusion et à leur donner leur contenu actuel, centré sur le développement économique. Pourtant, là aussi pour le professeur MARCOU, la diversité institutionnelle est telle qu'il est impossible d'en dégager une notion commune de

---

<sup>1333</sup> Gérard MARCOU, *La régionalisation en Europe*, rapport présenté au Parlement Européen, Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe, novembre 1999, 170 pages, p.12

<sup>1334</sup> Gérard MARCOU, *La régionalisation en Europe*, rapport présenté au Parlement Européen, Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe, novembre 1999, 170 pages

région qui puisse s'appliquer à tous les Etats, même au sein de la seule Union européenne. C'est pourquoi, le professeur MARCOU dans son étude ne recommande pas un modèle unique ou une conception particulière de la région. Il propose néanmoins une typologie de la régionalisation pour aborder la dimension régionale des problèmes et y apporte des réponses institutionnelles qui soient en cohérence avec les données politiques et administratives de chaque pays.

**618.** Nous ne proposons pas de dresser un tableau de la situation dans tous les pays européens, autrement dit des 27. Par contre, nous nous proposons d'utiliser l'expérience des autres pays européens pour tâcher de répondre à cette question : en quoi le processus de régionalisation au Royaume-Uni est-il différent au vu des autres expériences européennes et ainsi pouvons-nous trouver les traits d'un modèle commun ou plutôt un fond commun ? Nous nous baserons principalement sur les données de l'équipe du Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe et notamment sur l'analyse du processus et des perspectives de la régionalisation dans les quinze Etats membres de l'Union européenne et dans les dix nouveaux États depuis le 1<sup>er</sup> juin 2005 c'est-à-dire, les dix pays d'Europe centrale et orientale<sup>1335</sup>.

Il est ainsi intéressant de reprendre dans un premier temps la typologie de la régionalisation du professeur MARCOU pour base de nos recherches sur la différenciation des modèles tout en mettant l'accent plus particulièrement sur ce qu'il qualifie comme « la régionalisation politique » plus intéressant pour nous car qualifiant le processus de dévolution en Grande-Bretagne. Cette régionalisation politique existe aujourd'hui indépendamment et a produit une structure d'organisation intermédiaire entre l'unitarisme et le fédéralisme, créant une forme d'Etat autonome des cadres traditionnels.

**619.** En effet, dans la mesure où la régionalisation politique affecte la structure de l'Etat, il est légitime d'y voir la source d'un nouveau type d'Etat, différent à la fois de l'Etat fédéral et de l'Etat unitaire classique. Daniel SEILER avait ainsi proposé de l'appeler « Etat autonome »<sup>1336</sup>, et de le fonder sur l'absence de toute co-détermination des parties sur le tout et sur le contrôle du pouvoir de dévolution par le centre ; par rapport à la confédération, l'Etat autonome et le l'Etat fédéral auraient en commun l'autonomie des parties, mais ils se distin-

---

<sup>1335</sup> G.R.A.L.E, Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe, *Les régions entre l'Etat et les collectivités locales, Etude comparative de cinq Etats Européens à autonomies régionales ou constitution fédérale (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni)*, Ministère de l'intérieur, Centre d'Etudes et de Prévision, Janvier 2003 et Gérard MARCOU, *La régionalisation en Europe*, rapport présenté au Parlement Européen, Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe, novembre 1999, PE 168.498 18, 170 pages

<sup>1336</sup> D.-L. SEILER. « L'Etat autonome et la science politique : centre, périphérie et territorialité », p.12-35 in Chr. BIDEGARAY (dir.) (1994), « *L'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?* », Economica, Paris.

gueraient par la manière de régler les rapports avec le centre. Le professeur MARCOU quant à lui propose de le qualifier d’“ Etat à autonomies régionales ”. Cette qualification plus neutre selon MARCOU permet d’éviter l’amalgame trop souvent fait avec l’exemple espagnol et permet ainsi d’y intégrer d’y ajouter les Etats qui connaissent une régionalisation partielle.

C’est pourquoi, il nous semble important d’étudier la régionalisation à l’échelon européen en s’intéressant au cadre constitutionnel des Etats en partant d’une première constatation celle de la diversité des modèles étudiés **(A)**. De cette diversité découle pourtant certaines caractéristiques communes, et en premier lieu une instabilité commune **(B)**.

## **A/ La différenciation des modèles**

Dans la plupart des pays européens aujourd'hui, s'est imposée l'idée que les collectivités locales jouissent d'une certaine autonomie dans les limites fixées par la loi. A un degré plus ou moins élevé, la tendance à la délégation, voire à l'abandon par l'Etat central d'une partie de ses compétences au profit d'une entité territoriale ancienne ou créée pour l'occasion, s'est imposée. Le droit commun, en Europe, est celui de la démarche locale et des autorités régionales. Avec des variations institutionnelles et des variantes conceptuelles, des Etats fédéraux (l'Allemagne et la Belgique), des nations unitaires (l'Italie et l'Espagne), et un royaume multinational (le Royaume-Uni) connaissent des pratiques semblables, malgré les dissemblances de leurs structures politiques.

**620.** Pour autant si cette tendance est générale, son adaptation dans les Etats est soumise à des variables « institutionnelles » qui différencient d'autant les solutions proposées. On peut faire cependant une première remarque. C'est l'Etat unitaire classique qui semble être aujourd'hui être le plus amené à se transformer. Il n'existe plus aujourd'hui d'Etats unitaires qui soient centralisés. Même la France, archétype de l'Etat unitaire, s'est engagée dans la voie de la « régionalisation ». A l'inverse, les Etats fédéraux (Allemagne, Autriche) s'ils connaissent une certaine forme de régionalisation, semblent être les mieux protégés. L'autonomie territoriale témoigne d'une grande variété en matière normative, législative et réglementaire, ces deux derniers domaines recouvrant des réalités différentes selon les pays.

**621.** Le professeur MARCOU distingue cinq types de régionalisations<sup>1337</sup>. La quatrième catégorie, la régionalisation politique (ou régionalisme institutionnel) est celle qui nous intéresse car elle concerne l'Ecosse et depuis 2007 le pays de Galles.

### **1. Entre unitarisme et fédéralisme : la régionalisation politique**

La régionalisation politique se distingue des autres catégories de régionalisation par l'attribution d'un pouvoir législatif à une assemblée régionale, par l'attribution de compétences garanties par la Constitution et par l'exercice de ses compétences par un exécutif présentant les caractéristiques d'un gouvernement régional. A la différence des autres catégories de régionalisation vues précédemment, la régionalisation politique affecte la structure de l'Etat et en modifie la Constitution. Pour autant il s'agit de faire la distinction avec le fédéralisme. Le but n'est pas de créer un Etat mais bien au contraire de préserver son unité. Les régions ne

---

<sup>1337</sup> Il propose ainsi la régionalisation administrative, la régionalisation par les collectivités locales existantes, la décentralisation régionale, la régionalisation politique (régionalisme institutionnel) et la régionalisation par les autorités fédérées. Source : Gérard MARCOU, *La régionalisation en Europe*, rapport présenté au Parlement Européen, Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe, novembre 1999, PE 168.498 18, 170 pages

sont pas des Etats, leur statut est soumis à l'approbation de la représentation nationale et elles ne participent pas à l'exercice du pouvoir législatif national par une représentation qui leur est propre<sup>1338</sup>. Enfin, alors que le fédéralisme implique l'égalité en droits des Etats membres, la régionalisation politique se traduit généralement par l'asymétrie des institutions et des compétences (voir supra). La régionalisation politique domine l'ensemble de l'organisation territoriale de l'Etat en Espagne, en Italie, ainsi qu'en Belgique, bien que celle-ci se soit dotée en 1993 d'une constitution formellement fédérale.

**622. La République espagnole** a été la première à tenter, sur la base de la constitution de 1931, de construire un Etat sur la reconnaissance et l'organisation des autonomies régionales. L'exemple espagnol est aussi celui qui se rapproche le plus du modèle britannique dans l'approche de la régionalisation. En effet, comme pour l'Espagne, le législateur britannique a adopté l'idée de *rolling devolution*, c'est à dire d'une dévolution en mouvement, en faisant une distinction entre les communautés « historiques » où a priori la demande pour l'autonomie était forte (Catalogne, Pays basque pour l'Espagne, Ecosse, pays de Galles pour la Grande-Bretagne) et les autres (régions anglaises) où la demande était moins forte.

La constitution espagnole de 1978 inscrit la régionalisation dans un cadre unitaire<sup>1339</sup>, avec trois niveaux de gouvernement autonomes : dix-sept régions « communautés autonomes », provinces et municipalités. La constitution proclame, dans son article 2, l'« unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols ». L'article 145 interdit la création de fédérations entre des communautés autonomes, et les conventions de coopération entre des communautés autonomes sont subordonnées à l'autorisation des Cortes générales. Enfin, elle prévoit, dans ses articles 153 à 155, des mécanismes de contrôle destinés à assurer que les communautés autonomes remplissent leurs obligations au sein du Royaume d'Espagne. Une première caractéristique est le pragmatisme de la régionalisation espagnole à rapprocher de l'expérience britannique. La constitution espagnole a prévu une procédure d'autodétermination des communautés autonomes, dont l'initiative a été remise aux députations provinciales ou, s'ils existaient, aux organes collégiaux supérieurs de pré auto-

---

<sup>1338</sup> En Italie le Sénat est élu dans le cadre des régions au suffrage universel direct, le nombre de sénateur étant proportionnel à la population ; la région n'est ici en fait qu'une circonscription électorale. En Espagne, le Sénat est la chambre de la représentation territoriale (art.69.1) : 208 sénateurs sont élus au suffrage direct dans le cadre des provinces et des îles, sur une base égalitaire, et 50 sont élus par les parlements des communautés autonomes, en proportion de leur population ; on a cherché à renforcer le poids des communautés autonomes avec la réforme du règlement du Sénat en 1994, qui a institué une commission dont la majorité des membres représente les communautés autonomes et cette commission fonctionne comme « un petit sénat dans le Sénat », mais ses pouvoirs sont par définition limités.

<sup>1339</sup> La jurisprudence du Tribunal constitutionnel a rappelé que l'autonomie ne comprend pas la possibilité d'agir de manière qui nuise aux intérêts de la nation ou à d'autres intérêts généraux distincts de ceux de la communauté autonome en tant que telle, et que la solidarité est le corollaire de l'autonomie reconnue par la constitution.

nomie<sup>1340</sup>. Les communautés autonomes qui se constituaient avec l'accord exprimé par la majorité des communes et un référendum avaient accès dès l'origine à l'ensemble des compétences ouvertes aux communautés autonomes " historiques ".

**623. L'Italie** est la première à avoir réalisé la régionalisation politique, à la fois sur la base d'un projet politique et sous la pression des circonstances. La constitution distingue ainsi depuis 1947 les régions à statut spécial, au nombre de cinq<sup>1341</sup> (la cinquième, le Frioul – Vénétie julienne, a été créée en 1964), les seules qui furent mises en place dès la fin de la guerre, et les quatorze régions dites à statut ordinaire (quinze, ultérieurement quand la Molise a été détachée des Abruzzes), qui ne furent mises en place qu'en 1972<sup>1342</sup> (quand fut adoptée la loi pour l'élection des conseils régionaux...) <sup>1343</sup>. Les régions à statut ordinaire disposent seulement d'une compétence législative concurrente et, parfois, uniquement d'une compétence d'application. Elles ne peuvent, en effet, exercer leur pouvoir législatif que « dans les limites des principes fondamentaux définis par la loi nationale », aux termes de l'article 117 de la Constitution. Les régions à statut spécial et les deux provinces de Trente et Bolzano ont les trois compétences législatives : exclusive (sur les matières prévues par leur statut constitutionnel), concurrente et d'application. En 1997-1998, les lois BASSANINI et leurs textes d'application ont considérablement accentué la décentralisation régionale italienne en optant délibérément, sans pour autant modifier la Constitution, pour la mise en oeuvre du principe de subsidiarité et pour l'organisation, entre l'Etat et les régions, d'un fédéralisme administratif. On a donc affaire, en Italie, à un véritable polycentrisme juridique : d'une part, les normes de niveau législatif relèvent tantôt de l'Etat central et tantôt des régions ; d'autre part, les textes législatifs de niveau régional ou bien doivent respecter les normes déterminées par le pouvoir central, ou bien peuvent s'en écarter. Par voie de conséquence, il n'est pas rare de constater des exemples d'incompatibilité entre les législations nationale et régionale, question qu'il appartient au Tribunal constitutionnel de trancher en dernier ressort.

**624. La Belgique** donne l'exemple d'un Etat fédéral fondé sur le régionalisme<sup>1344</sup>. La révision constitutionnelle de 1993 a transformé la Belgique d'Etat unitaire, fortement et progres-

---

<sup>1340</sup> Deux routes sont possibles pour l'autonomie. L'article 151 qui prévoit que toutes les provinces d'une région, avec les trois quarts d'une municipalité et une majorité absolue d'électeurs doivent approuver l'autonomie. Elle doit être ensuite présentée devant le « Cortes », le parlement espagnol. Ensuite un second référendum est organisé où la majorité simple suffit. Sept régions ont pris cette route. La deuxième route par le biais de l'article 143 requiert que tous les conseils de provinces ou les trois quarts des municipalités proposent l'autonomie. Les statuts d'autonomie sont ensuite soumis par les assemblées des représentants régionaux - membres du Cortes de chaque région et conseillers - devant le Cortes. Il n'y a pas de référendum requis.

<sup>1341</sup> Sicile, Sardaigne, Trentin - Haut-Adige, Frioul - Vénétie julienne et Val d'Aoste

<sup>1342</sup> Leurs pouvoirs ont été accrus par la loi n° 142 du 8 juin 1990 et par les trois lois Bassanini de 1997-1998

<sup>1343</sup> Voir A. MASTROPAOLO, « La question régionale en Italie », p.37 in Chr. BIDEGARAY (dir.) (1994), *L'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Economica, Paris.

<sup>1344</sup> Voir J. BEAUFAYS, « La Belgique : diversité acceptée ou disparition ? », p.66 in Chr. BIDEGARAY (dir.) (1994), *L'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Economica, Paris.



sivement régionalisé depuis 1970, en Etat fédéral. Celui-ci se compose de trois régions (la Flandre, la Wallonie et la région de la capitale Bruxelles) et de trois communautés de langues (française, flamande et germanophone), établies sur un territoire lui-même divisé en 4 régions linguistiques (respectivement de langue néerlandaise, française, allemande et la région bilingue de la capitale Bruxelles, la seule dans laquelle le bilinguisme soit garanti). Ce schéma, qui n'est déjà pas simple, se complique du fait de la fusion, en 1980, de la communauté et de la région flamandes, qui a abouti à la mise en place d'organes conjoints. C'est sur cet ensemble complexe, et en tenant compte des différences communautaires qui marquent fondamentalement la vie du royaume, que s'organise le pouvoir législatif fédéral collectivement exercé par le roi, la Chambre des représentants et le Sénat.

La Belgique continue cependant de se distinguer par de nombreux traits d'un Etat fédéral: les entités fédérées n'ont pas de pouvoir constituant ; l'organisation administrative demeure pour l'essentiel de la compétence de l'autorité fédérale ; les compétences demeurent des compétences d'attribution, en attendant qu'une nouvelle révision de la Constitution ait établi la liste des compétences exclusives de l'autorité fédérale ; la division des compétences fédéralisées entre communautés et régions est tout à fait idiosyncrasique. En revanche l'absence de primauté de la loi fédérale distingue la Belgique à la fois des Etats à structure régionale et des Etats fédéraux classiques.

## **2. Un processus différencié**

La régionalisation politique est souvent vue comme un moyen de prendre en compte les spécificités culturelles, identitaires des collectivités locales. Le Parlement européen faisait, dans sa résolution précitée du 18 novembre 1998, de la valorisation des spécificités culturelles des régions une des finalités de la régionalisation, et prescrivait que la délimitation de la région repose sur des “ *éléments communs* ” à la population, tels que la langue, la culture, la tradition historique, et les intérêts liés à l'économie et aux transports<sup>1345</sup>.

**625.** Mais la régionalisation reflète aussi les faiblesses de l'intégration nationale. L'émergence de la régionalisation et des demandes régionalistes correspond le plus souvent à l'affaiblissement de l'Etat central et à l'échec des politiques nationales. A l'inverse, la régionalisation permettrait de favoriser le développement économique, la décentralisation, la démocratie au plus près des citoyens et enfin le respect des identités régionales et locales ; en d'autres termes de pallier à l'échec de l'Etat central.

La régionalisation politique semble avoir pour finalité de répondre à une revendication régionaliste dont le but est d'obtenir une autonomie politique, la plus large possible, au nom du

---

<sup>1345</sup> Charte communautaire de la régionalisation, art.1<sup>er</sup>.

particularisme ethnique, culturel ou linguistique d'une région et d'une population. La régionalisation est animée alors non pas par une logique d'intégration, comme celle de l'Etat fédéral, mais par une logique de différenciation.

**626.** Ainsi en **Espagne**, la régionalisation politique, telle que l'organise la constitution de 1978, a été avant tout motivée par le rétablissement des droits des régions «historiques», qui avaient été reconnus par la IIe République mais abolis par le régime franquiste. Elle reflète les relations complexes entre la nation espagnole, «patrie commune et indivisible de tous les Espagnols», et «le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent» comme dispose l'article 2 de la Constitution de 1978. La régionalisation est donc liée à la construction d'un Etat démocratique, contre l'Etat centralisateur et autoritaire de la période franquiste.

De plus, la consécration des régions historiques, dont le particularisme linguistique et culturel est reconnu, s'accompagne d'un statut particulier, et du refus par ces communautés autonomes d'être fondues dans un régime commun à toutes les régions; elles revendiquent au contraire le maintien d'un statut particulier<sup>1346</sup>.

**627.** En **Italie**, cette logique ne concerne que de petites régions du nord qui sont caractérisées par leur particularisme linguistique (Val d'Aoste, Trentin Haut Adige, Frioul Vénétie julienne). En effet, la création des régions n'a pas été une réponse à des mobilisations des périphéries ; il n'existe pas de langues régionales, mais seulement des minorités francophones et germanophones dans le nord du pays ; le modèle d'Etat régional italien se distingue donc nettement de l'« Etat autonome » espagnol.

**628.** En **Belgique**, la création des communautés répondait à la revendication culturelle des Flamands, tandis que les Wallons, confrontés à la difficile restructuration des industries anciennes réclamèrent en échange la création de régions dotées de compétences économiques étendues. L'identité du territoire de la région de Flandre et de la région linguistique néerlandaise a toutefois permis à la Flandre de constituer une forte entité politique, le conseil flamand et son exécutif, organes de la communauté, exerçant les fonctions de la région.

Enfin, la régionalisation a aussi souvent pour finalité la rationalisation et la modernisation des structures administratives.

**629.** Nous ne pouvons que rapprocher les expériences écossaises ou galloises, où comme nous l'avons vu précédemment, ce sont l'émergence des partis nationalistes écossais, montrant une revendication politique et un sentiment d'insatisfaction, qui sera à l'origine du pre-

---

<sup>1346</sup> Les langues régionales ont acquis un caractère officiel (Constitution, art. 3.2) dans plusieurs communautés autonomes (Pays Basque, Galice, Catalogne, Valence, Baléares), si bien que la langue régionale prévaut sur le castillan dans les rapports officiels, bien que tout citoyen ait le droit d'utiliser le castillan (Constitution, art. 3.1) ; ces privilèges linguistiques se traduisent dans la législation régionale et ont des incidences importantes sur l'organisation du système éducatif, dans la mesure où l'enseignement général se fait dans la langue régionale (toutefois c'est optionnel au Pays Basque), le castillan étant alors une matière obligatoire.

mier projet de dévolution. Nous pouvons ainsi constater que les autres Etats européens ont appris à appréhender, chacun à leur manière la modification des rapports « centre-périphérie », avec en commun une double préoccupation : premièrement savoir apporter des réponses aux revendications nationalistes spécifiques et minoritaires et deuxièmement construire autour de ces réponses la démocratie.

## **B/ Une instabilité commune**

L'Etat autonome ou à autonomies régionales est un composé instable, hésitant en quelque sorte entre l'unitarisme et le fédéralisme et qui se caractérise par une asymétrie formelle et matérielle.

**630. L'Espagne** est un des exemples les plus frappants ces dernières années. Le fonctionnement du système autonome se rapproche aujourd'hui de celui d'un Etat fédéral à beaucoup d'égards, mais il est toujours exposé aux pressions de certaines régions qui réclament des compétences encore plus étendues, notamment la Catalogne et la Galice. Dans la foulée du Pays basque et de la Catalogne<sup>1347</sup>, toutes les Communautés autonomes, aux compétences déjà très étendues, ont réclamé de nouvelles prérogatives et des moyens financiers accrus. Sans que ces concessions ne soient considérées comme autant de pas vers l'indépendance, seule une minorité à Barcelone ou à Vitória demandant le divorce avec Madrid.

**631. L'Etat régional italien**, quant à lui, a d'abord évolué dans un sens unitaire, puis à deux reprises s'est orienté vers un développement de l'autonomie régionale : en 1970 et à la fin des années 90, avec les travaux de la Commission bicamérale, qui ont précédé et sans aucun doute préparé la révision constitutionnelle d'octobre 2001. Cette révision constitutionnelle oriente l'Italie assez nettement vers le fédéralisme, bien que la loi constitutionnelle, à la différence du projet évite de qualifier l'Italie d'Etat fédéral. Mais la Ligue du Nord a échoué à donner à la Constitution un tour plus fédéral. Votée à une petite majorité par la coalition de centre-droit en novembre 2005, la réforme, qui instaurait un Sénat fédéral et donnait aux régions des pouvoirs exclusifs en matière de santé et de programmes scolaires notamment, a été repoussée par 61,7 % des votants lors du référendum organisé les 25 et 26 juin 2006<sup>1348</sup>. Mais

---

<sup>1347</sup> Le 18 juin 2006, les électeurs catalans ont approuvé par 73, 91 % des voix un nouveau statut d'autonomie élargi lors du référendum. Le "non" obtient lui 20, 75 % des voix. Quant à la participation, elle est estimée à 50 %. Le nouveau statut d'autonomie élargit les compétences fiscales et administratives de cette région du nord-est de l'Espagne, l'une des plus autonomes et les plus prospères du pays, avec le Pays basque. Sa première version, très largement approuvée par le parlement catalan, avait été fortement édulcorée par le parlement espagnol, supprimant notamment le terme « *nation* » de l'article 1<sup>er</sup> pour qualifier la Catalogne. Le principal parti d'opposition, le Parti populaire, s'est vivement opposé à ce statut.

Le président de Catalogne, Pasqual MARAGALL, dont le Parti socialiste catalan a appelé au "oui", a estimé dimanche qu'il s'agissait « *pratiquement du jour le plus important depuis le jour de la Constitution (1978) et du premier statut* » catalan (1979).

Source : *Le "oui" obtient près de 74 % des voix au référendum en Catalogne*, Le Monde, 18 juin 2006.

<sup>1348</sup> Le projet accordait plus de pouvoirs au premier ministre tout en renforçant l'autonomie des régions en matière de santé, d'éducation et de sécurité, n'a recueilli que 38,5 % de oui.

La participation est de 53,6 % sur les 47 millions d'électeurs inscrits.

Le non a recueilli 67,9 % des suffrages à Rome, 78,2 % à Naples et 82,5 % en Calabre. Mais c'est dans les régions septentrionales qu'on a le plus voté (60,4 % de participation). Or, là aussi, le "non" a été majoritaire (52,6 %), sauf dans les deux régions les plus riches et les plus acquises à la Ligue d'Umberto Bossi : la Lombardie et la Vénétie.

il ne fait pas de doute que la question reviendra tôt ou tard sur la table<sup>1349</sup>.

**632.** L'évolution de ces deux pays montre une tendance à l'égalisation des niveaux de compétences, et donc à l'égalité de statuts. Rappelons qu'au Royaume-Uni, le Pays de Galles, suivant le rapport de la commission RICHARD, s'est engagé dans une transformation de son statut vers une dévolution à l'Ecosaise, et qu'en Angleterre la question de l'institution de régions a donné lieu à un livre vert du gouvernement au printemps 2002. Mais inversement, certaines régions sont tentées par la revendication d'attributions nouvelles qui manifestent leur particularisme ; ces pressions peuvent menacer à la longue l'unité de l'Etat. C'est ce que semble montrer l'évolution de la Belgique<sup>1350</sup>, et ce que peut faire craindre le nationalisme basque en Espagne.

**633.** Cette asymétrie correspond au fait que la régionalisation politique résulte de la reconnaissance de particularismes d'ordre ethnique, culturel et linguistique, au nom desquels une autonomie plus large est accordée aux régions qui en sont le siège, et ces particularismes définissent leur identité. Dans cette mesure, la régionalisation politique peut aussi produire un effet de diffusion ou de contagion, susceptible de conduire à la généralisation de l'organisation régionale sur la base des mêmes principes, en règle générale avec une autonomie moins étendue. C'est ce qui s'est passé en Espagne, où le régime d'autonomie avait d'abord pour but de donner satisfaction aux revendications des nationalités " historiques ", et, dans une moindre mesure en Italie, compte tenu des circonstances de la fin de la guerre. En Espagne, on conteste aujourd'hui que le " fait différentiel " ne puisse se référer qu'à des données historiques ; il peut au contraire être construit par les institutions d'autonomie.

**634.** Au Royaume-Uni, la question de la création de régions en Angleterre, où personne ne l'avait jamais réclamée, ne se pose que par rapport à la *devolution* à l'Ecosse et au Pays de Galles. D'autres Etats connaissent aussi des manifestations atténuées de régionalisme institutionnel, qui n'affectent pas la structure de l'Etat, mais introduisent un élément d'hétérogénéité dans les institutions. Et même dans un pays pourtant réputé « jacobin » comme la France, les prérogatives des régions ont été renforcées avec l'existence et l'autonomie financière désor-

---

<sup>1349</sup> Ainsi Umberto BOSSI, le dirigeant historique de la Ligue, déclare après l'échec du référendum : « Même les Ecosais, les Gallois, les Catalans ont fait plusieurs tentatives, nous essaierons encore, peut-être que les gens ont besoin de plus de maturité ».

Source : Jean-Jacques BOZONNET, *Les Italiens rejettent la réforme régionaliste voulue par Silvio BERLUSCONI et la Ligue du nord*, Le Monde, 28 juin 2006

<sup>1350</sup> En Belgique, les revendications de la Flandre pour plus de d'autonomie ont constitué l'un des grands sujets de la campagne des élections législatives du 10 juin. De nombreux partis néerlandophones désiraient obtenir une plus grande autonomie fiscale pour leur région, une diminution des transferts financiers en faveur de la Wallonie et de nouvelles compétences, notamment en matière d'emploi. Les plus radicaux d'entre eux souhaitent même que la Belgique « crève ». Les élections ont vu la victoire des chrétiens-démocrates dont Yves LETERME est le chef de file. Didier REYNDEERS, ministre des Finances sortant et chef des libéraux francophones a été nommé informateur du Roi, afin d'explorer les différentes coalitions possibles. L'impossibilité de former un gouvernement de coalition montre le fossé existant entre les Flamands et les Wallons et pose la question de l'avenir de la Belgique et de son possible éclatement.

mais reconnues par la Constitution.

En résumé, il nous faut constater que s'il y a une évolution, elle ne semble pas se terminer d'une part au niveau des compétences des entités régionales, et principalement au travers du pouvoir législatif et d'autre part au niveau européen favorisant les disparités régionales.

### 1. Un processus évolutif

La répartition des compétences est d'abord la répartition des compétences législatives. C'est la question la plus sensible dans tous les Etats accordant une autonomie régionale. En effet, le pouvoir de faire la loi reste symbolique représentant une parcelle importante de la souveraineté de l'Etat.

**635. En Italie**, la Cour constitutionnelle a longtemps développé une jurisprudence « unitaire », neutralisant progressivement la portée de l'autonomie législative des régions à statut spécial. Elle a ainsi étendu aux régions à statut spécial l'obligation de respecter, même dans les matières de leur compétence exclusive, les « normes fondamentales relatives aux réformes économiques et sociales », et la réserve relative à l'intérêt national inscrite dans les statuts spéciaux a été interprétée comme permettant au législateur national de soumettre pour ce motif le législateur régional à ses propres prescriptions. En revanche, en **Espagne** le Tribunal constitutionnel a plutôt soutenu le régime d'autonomie. Par exemple, il a neutralisé la disposition de l'article 150.3 de la Constitution qui permettait à l'Etat de faire des lois d'harmonisation de la législation des communautés autonomes quand l'intérêt général l'exige, au motif que cette disposition a pour objet de prévenir toute lacune dans le système de répartition des compétences et ne peut être utilisé que s'il n'existe aucun autre moyen constitutionnel pour assurer l'harmonie qu'exige l'intérêt général (76/1983, 5 août) ; de même il soutient que l'Etat ne peut légiférer, même à titre supplétif, sans un titre de compétence explicite dans la Constitution (118/1996 et 61/1997).

Il convient cependant de souligner que l'on observe depuis quelques années une évolution en sens inverse. La révision de la Loi fondamentale de 1994, en Allemagne, visait cet objectif, même si elle ne l'a pas atteint, en précisant les conditions d'intervention du législateur fédéral dans les matières de compétences concurrentes (art.72), de telle sorte que la Cour constitutionnelle fédérale puisse en contrôler le respect ; dans le même temps la possibilité de saisir la Cour de ce chef était élargie aux parlements des *Länder* (art.93.2a), et la possibilité était introduite pour le législateur fédéral de restituer des matières à la compétence législative des *Länder* (art.72.3). En Espagne, la jurisprudence du Tribunal constitutionnel a été plutôt favorable aux autonomies régionales, comme en témoigne sa théorie de l'« Etat composé », et son interprétation assez restrictive du domaine matériel de la compétence exclusive de l'Etat.

**636.** Il s'agit de préciser ici les compétences les plus significatives des entités régionales et leur contenu. Communément, les autorités régionales ont la gestion du système de santé, la gestion du système éducatif, la voirie, ainsi que la compétence législative, au moins partielle, sur ces secteurs ainsi qu'en matière d'urbanisme et de construction, et sur le régime et les finances des collectivités locales.

**637. En Espagne,** les compétences diffèrent entre les régions historiques et les autres<sup>1351</sup>. Toutes les régions ont une responsabilité exclusive dans les domaines de l'éducation, la santé, la planification urbaine, les travaux publics, l'agriculture, la culture et les services sociaux<sup>1352</sup>. Les pouvoirs partagés incluent la supervision du gouvernement local, la politique des transports et la protection environnementale. Un certain nombre de régions historiques ont leurs propres forces de police<sup>1353</sup>, des dispositions en matière civile dans certains domaines (tels que l'héritage), et des systèmes spécifiques d'imposition qui conduisent à une autonomie financière presque complète<sup>1354</sup>. De plus, en vertu de l'article 150, la loi nationale peut attribuer aux communautés autonomes ou à certaines d'entre elles la faculté d'adopter des dispositions législatives dans des matières de la compétence de l'Etat, dans le cadre des principes qu'elle fixe, et l'Etat peut transférer ou déléguer par loi organique aux communautés autonomes des

---

<sup>1351</sup> La Constitution distingue deux définitions distinctes des compétences selon le mode de constitution des communautés autonomes :

- **compétences maximales**, c'est-à-dire toutes les compétences autres que les compétences exclusives de l'Etat énumérées à l'article 149 (art.151) : les communautés autonomes correspondant à des territoires qui avaient dans le passé (eg sous la constitution de la République : Catalogne, Galice, Pays Basque – Constitution : disposition transitoire n°2) adopté des statuts d'autonomie, et les territoires qui se sont constitués en communautés autonomes à l'initiative des trois quarts des communes représentant la majorité de la population des provinces concernées et ont été ratifiés par référendum à la majorité absolue des électeurs de chaque province (Andalousie, Comunidad Valenciana, Îles Canaries : art.151.1 ; Navarre : 4ème disposition transitoire) ;

- **compétences énumérées à l'article 148** : les dix autres communautés autonomes (art.143).

<sup>1352</sup> Les compétences essentielles des communautés autonomes peuvent néanmoins être résumées de la manière suivante, en distinguant les matières de compétence exclusive et les matières de compétence partagées :

- **Compétences exclusives les plus importantes** :

- Circonscriptions et délimitation des collectivités locales
- Aménagement du territoire, urbanisme, logement
- Travaux publics d'intérêt régional
- Développement régional
- Chemins de fer et routes situés à l'intérieur du territoire régional
- Agriculture, élevage, forêts
- Services sociaux
- Coordination des polices locales

- **Compétences partagées les plus importantes**

- Éducation, à tous les niveaux
- Santé (hôpitaux publics)
- Régime juridique des collectivités locales

<sup>1353</sup> Deux communautés autonomes (la Catalogne et le Pays Basque) ont établi une police autonome, comme le permet l'article 149.1,29 de la Constitution, qui réserve cette possibilité à côté de la compétence exclusive de l'Etat en matière de sécurité publique.

<sup>1354</sup> Les privilèges fiscaux des territoires historiques du Pays Basque et de la Navarre demeurent : si la législation fiscale nationale s'applique dans ces communautés autonomes dans la mesure où la loi nationale est compétente, ce sont les autorités régionales qui ont le pouvoir de lever l'impôt et d'en recouvrer le produit ; elles négocient ensuite avec l'Etat un accord qui fixe le montant de leur participation aux dépenses communes. Les Îles Canaries bénéficient également d'un régime fiscal particulier, actualisé aujourd'hui par la loi 19/1994 modifiée.

attributions relevant de la compétence de l'Etat, accompagnées des moyens financiers correspondant, et sous le contrôle de l'Etat<sup>1355</sup>.

**638. En Italie**, dans les régions ordinaires<sup>1356</sup>, la plus importante fonction est le secteur de la santé, d'autres incluent la protection sociale, l'apprentissage, l'éducation, la planification des villes, le logement public, le développement économique, le tourisme et les activités culturelles, l'agriculture, les forêts, les mines, le transport public régional, les travaux publics, l'environnement, et l'implantation des régulation et des politiques de l'Union Européenne. Les régions spéciales ont un domaine plus large de compétences qui sont établies dans des lois spécifiques avec des garanties constitutionnelles<sup>1357</sup>. Le nouvel article 116 ouvre aussi la possibilité d'une nouvelle extension des compétences législatives régionales. Il prévoit que pourront être définies « des formes ultérieures et des conditions particulières d'autonomie » dans les matières de compétences concurrentes et que certaines matières actuellement de la compétence législative exclusive de l'Etat : la justice de paix, les normes générales d'enseignement, et la protection de l'environnement, de l'écosystème et des biens culturels,

---

<sup>1355</sup> Pour le moment, les communautés autonomes qui ont bénéficié de lois spéciales de transferts sont les Îles Canaries, les Îles Baléares, la communauté de Valence, la Galice, la Catalogne.

<sup>1356</sup> Selon le nouvel article 117 de la constitution italienne, les régions exercent le pouvoir législatif dans toutes les matières non expressément réservées à la compétence de l'Etat. Dans les matières de compétences concurrentes, les régions exercent aussi le pouvoir législatif, sous réserve de la détermination des « principes fondamentaux », lesquels relèvent de la législation nationale. Cette liste donne déjà une idée assez précise des compétences régionales :

- rapports internationaux et avec l'Union européenne des régions ;
- protection et sécurité du travail ;
- enseignement, sous réserve de l'autonomie des établissements et à l'exclusion de l'enseignement et de la formation professionnels ;
- les professions ;
- la recherche scientifique et technologique et le soutien à l'innovation pour les secteurs productifs ;
- la protection de la santé ;
- l'alimentation ;
- le régime des sports ;
- la protection civile ;
- le « gouvernement du territoire » (« governo del territorio ») ;
- les ports et les aéroports civils ; les grands réseaux de transports et de navigation ;
- le régime de la communication ;
- la production, le transport et la distribution nationale d'énergie ;
- la prévoyance sociale complémentaire et intégrée ;
- l'harmonisation des budgets publics et la coordination des finances publiques et du système fiscal ;
- la mise en valeur des biens culturels et des sites naturels et la promotion et l'organisation des activités culturelles ;
- les caisses d'épargne, les caisses rurales, les agences de crédit à caractère régional ;
- les organismes de crédit foncier et agricole à caractère régional.

<sup>1357</sup> Ces lois attribuaient à ces régions des compétences plus larges que celles des régions ordinaires, notamment avec un ensemble de compétences exclusives, dans le respect des « normes fondamentales des réformes économiques et sociales de la République » (formule de l'article 3 du statut de la Sardaigne, repris ensuite par la Cour constitutionnelle avec une portée plus générale). La comparaison des lois constitutionnelles portant statuts de la Sicile et de la Sardaigne fait apparaître que, dans beaucoup de domaines, les compétences législatives exclusives de ces régions deviennent le droit commun. Il demeure cependant des différences : par exemple ces régions à statut spécial ont une compétence législative exclusive en matière de collectivités locales, d'exploitation minière, d'urbanisme, la Sicile en matière d'enseignement élémentaire et de législation sur l'expropriation (art.14, f et s, du statut).



pourront être transférées, par une loi de l'Etat approuvée par les chambres à la majorité absolue de leurs membres, aux régions qui en feront la demande, sur la base d'un accord entre elles et l'Etat.

**639. En Belgique,** les communautés exercent un pouvoir dans des domaines personnels (langage, culture, éducation, média, santé et protection sociale). Les régions ont des pouvoirs économiques et territoriaux tels que la planification des villes et de la campagne, l'urbanisation, l'environnement, le logement, l'emploi, les travaux publics, le transport, le marché extérieur, l'agriculture et l'énergie. Elles supervisent également les provinces locales et les municipalités. Les communautés et les régions ont également des pleins pouvoirs dans les domaines des relations internationales relatifs aux domaines politiques pour lesquels elles sont responsables.

**640. En Allemagne,** les Länder sont directement responsables pour l'éducation, la culture, la loi locale, la sécurité et l'ordre public<sup>1358</sup>. Ils travaillent avec le gouvernement fédéral dans les domaines de l'éducation pour les adultes, le développement régional économique, l'agriculture et la protection des côtes. Ils partagent des responsabilités avec les municipalités et les districts pour la délivrance d'une large variété de services obligatoires et discrétionnaires. L'Allemagne semble prouver que l'égalité est mieux aménagée dans un État fédéral par l'institutionnalisation et la garantie de certains particularismes.

**641.** Mais certaines régions sont tentées par la revendication d'attributions nouvelles. Ces pressions peuvent menacer à terme l'unité de l'Etat, et le désir des régions de vouloir vivre ensemble. Leurs particularismes prennent alors le dessus sur leur identité commune. De manière flagrante, c'est ce que montre l'évolution de la Belgique, la régionalisation semble avoir ouvert la voie à la dislocation et l'éclatement entre des communautés linguistiques bien différentes.

## **2. Le soutien européen**

Sans aucun doute, la Communauté, établie par le Traité de Rome, est un système juridique distinct. Elle a ses propres institutions juridiques et politiques et peut, comme les gouverne-

---

<sup>1358</sup> L'activité législative des Länder est concentrée sur un certain nombre de domaines précis :

- **l'administration locale** (administration d'Etat, collectivités locales – organisation territoriale, institutions, compétences, finances, dans le respect des articles 28 et 106 de la Loi fondamentale) ; la culture et l'audiovisuel ; le développement régional ; des mesures d'ordre social à condition de ne pas empiéter sur les domaines couverts par la législation fédérale ; les règles de construction (chaque *Land* a adopté son code de la construction – ce qui vise les règles techniques de construction, tandis que le code de l'urbanisme est une loi fédérale) ; la procédure administrative (tous les *Länder* ont repris les dispositions de la loi fédérale sur la procédure administrative) ; - **dans le respect des lois-cadres fédérales** (art.75) : l'enseignement, la presse, l'aménagement du territoire, la gestion des ressources hydrauliques, la fonction publique, la protection de la nature et des paysages, la chasse.

ments nationaux, initier ou défendre ses procédures juridiques<sup>1359</sup>. Avec le principe de la suprématie communautaire et de l'effet direct, l'Union européenne est plus qu'une ligue ou alliance entre Etats ; avec le principe de subsidiarité, elle est devenue organisatrice de solutions politiques au niveau régional afin de mieux répondre aux besoins et problèmes locaux.

**642.** Le processus de l'intégration européenne a joué un rôle important dans le développement de l'idée régionale. Il y a une nette tendance de l'Union Européenne à mener des politiques régionales ou à les favoriser. La Charte communautaire de la régionalisation adoptée par le parlement européen en 1988 prévoit par exemple dans son article 25 que : « Les régions participeront à la définition des politiques des Etats au sein des instances communautaires pour les affaires relevant de leurs compétences ou touchant directement à leurs intérêts<sup>1360</sup>. »

En pratique, les régions, ou les collectivités qui prennent en charge les intérêts régionaux, ont établi des représentations à Bruxelles; les associations de régions se sont multipliées (régions périphériques maritimes, régions de vieille tradition industrielle, régions des Alpes centrales, régions des Alpes occidentales, régions viticoles, régions de capitales nationales...); cela a débouché sur la revendication d'une participation aux institutions, à laquelle a répondu la création du Comité des Régions par le Traité de Maastricht.

**643.** Dans ce processus de régionalisation, les nouvelles régions se trouvent confrontées à une application des normes communautaires et deviennent donc des interlocutrices sinon privilégiées du moins nécessaires. En effet, la mise en place en 1975 de la politique régionale européenne à travers la création du Fonds régional<sup>1361</sup>, a permis à la construction communautaire de s'appliquer directement dans les territoires. Avec pour mission de renflouer les zones économiques désavantagées afin d'élever leur niveau de vie à celui de la moyenne européenne, cela a été la première reconnaissance d'un niveau infranational comme champ d'intervention des politiques européennes. Puis la croissance rapide des fonds structurels a stimulé l'intérêt et la mobilisation des collectivités territoriales pour l'Europe et a encouragé les bénéficiaires potentiels, publics ou privés, à articuler leurs demandes en termes régionaux<sup>1362</sup>. La

---

<sup>1359</sup> Articles 281-2, Traité d'Amsterdam

<sup>1360</sup> Charte communautaire de la régionalisation, adoptée par le Parlement européen le 18 novembre 1988, JO C 326 du 19.12.1988, p. 289

<sup>1361</sup> C'est avec deux ans de retard et suite à la récession due au premier choc pétrolier (1973-1974), en 1975, qu'est créé le FEDER (Fonds européen de développement régional), dont les ressources sont gérées par la Commission, ainsi qu'un Comité de politique régionale, organe consultatif affilié à la Commission et composé de fonctionnaires des Etats membres et de la Commission.

<sup>1362</sup> C'est le cas dans les Etats de l'Europe centrale et orientale où la préparation de l'adhésion a comporté la mise en place d'un cadre institutionnel capable de produire et de mettre en oeuvre des programmes de développement cofinancés par les fonds européens. Dès l'année 2000, ces Etats ont bénéficié de concours importants au titre de l'aide de pré-adhésion (21,8 milliards d'euros pour la période 2000-2006). Dans la plupart des cas (6 Etats sur 10), il s'agit d'une pure régionalisation administrative, même si on prévoit d'associer les collectivités locales à la politique de développement régional. Seules la Pologne et la République Tchèque font des régions des collectivités territoriales. En Roumanie et en Hongrie le développement régional fait appel à la coopération entre provinces. En Lettonie, la création de régions, leur nombre et leur forme sont en débat. Tous ces pays se

régionalisation est alors apparue comme l'un des standards européens qu'il convient d'adopter afin d'en bénéficier. La grande force des régions est précisément d'établir un lien plus proche et plus effectif entre le citoyen et l'Union européenne plutôt que le rapport établi par l'Etat-nation. De ce point de vue, le Royaume-Uni ne se distingue guère du reste du continent. Toute l'Europe est confrontée, aujourd'hui, à ce genre de revendications : meilleure prise en compte des particularismes locaux, reconnaissance des spécificités culturelles et linguistiques, valorisation du fait régional, décentralisation accrue. Plus l'Union européenne s'élargit, plus ses régions semblent rêver de s'affranchir de la tutelle des Etats.

**644.** Au-delà de ses objectifs socio-économiques, la politique régionale communautaire a produit des effets institutionnels importants. D'une part, elle a favorisé la constitution de nouveaux réseaux d'acteurs qui échappent en partie à la logique intergouvernementale dominante. D'autre part, elle a légitimé à la fois les instances communautaires auprès des collectivités territoriales, et la reconnaissance de la dimension régionale dans les institutions nationales, faisant ainsi de la région une sorte de référent institutionnel commun, alors même qu'il n'existe pas une notion européenne de région.

**645.** Cette évolution nous autorise à reconnaître dans la «régionalisation» une tendance générale commune, même si cette tendance revêt, sur le plan institutionnel, des formes tellement diverses qu'il demeure impossible de dégager une notion de région commune à tous les pays européens, ou même aux seuls Etats membres de l'Union européenne. La définition donnée par les statuts de l'Assemblée des Régions d'Europe est si générale que la spécificité institutionnelle de la région disparaît. L'article 3 dispose :

«Les entités situées immédiatement au-dessous du niveau de l'Etat central, dotée de la représentativité politique, celle-ci étant assurée par l'existence d'un conseil régional élu, ou, à défaut, par une association ou un organisme constitué au niveau de la région par les collectivités de niveau immédiatement inférieur. »

**646.** La région est donc un échelon nécessaire pour la politique européenne permettant de dépasser la barrière étatique. L'autonomie régionale légitime dans une certaine mesure le régionalisme et institutionnalise une « différence » locale. Elle définit également une arène politique nouvelle et détermine des enjeux de pouvoir importants. L'autonomie régionale est de nature à favoriser le développement de partis régionaux, et l'autonomie des organisations régionales des partis nationaux. A l'inverse, l'autonomie régionale peut se transformer en un terrain de surenchères politiques dans le cadre de la compétition électorale. Chaque niveau de gouvernement possède donc ses ressources en relation d'une compétence spécifique. En cas de conflit, c'est la possession de ces ressources qui déterminera le pouvoir relatif de chaque niveau.

---

sont dotés d'instruments de politique régionale ou sont en train de le faire.

**647.** L'Europe apparaît aujourd'hui comme une partenaire essentielle et privilégiée pour les nations galloise et écossaise. L'Union européenne n'avait pas hésité d'ailleurs à officialiser ce partenariat et à le consacrer dans le projet de constitution européenne en son article 5, alinéa 1 qui disposait : « l'Union respecte l'identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale ».



## **II. L'Europe, une partenaire exigeante**

L'Europe, et plus précisément l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, a eu un profond impact sur le processus de décision politique au Royaume-Uni. Westminster a vu sa souveraineté limitée par la législation communautaire. En effet, l'adhésion de la Grande-Bretagne à l'Europe, par la signature du Traité de Rome en 1972<sup>1363</sup> a modifié l'ordre juridique. Dorénavant le parlement de Westminster accepte que les dispositions des traités d'origine et des lois adoptées par les institutions des communautés s'appliquent obligatoirement aux nouveaux Etats-membres. Autrement dit le parlement de Westminster a accepté la suprématie de la législation européenne et par conséquent il n'est plus la seule source de la loi nationale. Les institutions dévolues n'y font pas exception. La dévolution a changé de manière significative les relations entre le pays de Galles, l'Ecosse et l'Europe.

D'une part, la plupart des domaines dévolus à l'Ecosse, au pays de Galles sont affectés par la législation européenne<sup>1364</sup>. Dans son rapport présenté au comité sur la constitution de la Chambre des Lords, l'exécutif écossais a déclaré que 80 % des affaires écossaises avaient une « forte dimension européenne<sup>1365</sup> ».

D'autre part, l'Union Européenne n'est plus une partenaire lointaine au travers du gouvernement britannique. Les gouvernements dévolus et leurs assemblées peuvent envisager des relations extra-étatiques grâce à l'arène politique offerte par l'Union.

Ainsi, le projet de constitution européenne issue des travaux de la convention pour l'Europe affirmait cette fois<sup>1366</sup> le principe de subsidiarité clairement au profit de l'échelon infra-étatique, permettant d'y voir le développement d'une Union en faveur des gouvernements régionaux et donc une place à prendre pour l'Ecosse et le pays de Galles en tant qu'unités régionales autonomes.

**648.** Cependant le Royaume-Uni reste seul membre de l'Union et les institutions dévolues n'ont pas de liens juridiques directs avec l'Union Européenne et ses institutions, à l'exception du Comité des Régions. Les affaires européennes font en effet partie du domaine réservé au parlement du Royaume-Uni. En conséquence, le Royaume-Uni a un rôle pivot dans ces relations et a dû développer des mécanismes intra-étatiques afin de maintenir la coordination et la cohésion sur la politique européenne.

Mais comment prendre en compte la nouvelle représentativité de l'Ecosse et du pays de Galles et à la fois la nécessité de maintenir la cohérence nationale ? Autrement dit, il s'agit de

---

<sup>1363</sup> *European Communities Act 1972*

<sup>1364</sup> Notamment en ce qui concerne l'agriculture et la pêche, mais aussi l'environnement, le développement économique et pour l'Ecosse la justice et les affaires intérieures.

<sup>1365</sup> Memorandum présenté par l'exécutif écossais, para.19, volume des auditions, p.110

<sup>1366</sup> Son application était limitée jusqu'à présent aux seules relations entre Etats membres et Union Européenne.

trouver un équilibre entre les obligations juridiques du Royaume-Uni envers l'Union Européenne et la liberté qui doit être laissée aux institutions écossaises et galloises pour qu'elles puissent exercer leurs pouvoirs dévolus.

Afin de répondre à cette question, nous étudierons tout d'abord la place de l'Ecosse et du pays de Galles au sein de la représentation britannique **(A)** avant de nous intéresser au développement des relations directes avec les institutions européennes **(B)**.

## **A/ Une représentation nationale limitée au sein d'une représentation britannique**

Avant la dévolution, l'Ecosse et le pays de Galles étaient représentés au sein du gouvernement britannique par le *Scottish* et le *Welsh Office* et leurs secrétaires d'Etat. Depuis l'entrée de la Grande-Bretagne au Marché Commun en 1973, les deux ministères territoriaux avaient toujours eu au moins un délégué dans la représentation permanente britannique, assurant ainsi une représentation officielle et une prise en compte des différences écossaise et galloise.

**649.** Avec la dévolution, les représentations écossaise et galloise se sont élargies mais aussi complexifiées par l'apparition des nouvelles institutions, plus légitimes vraisemblablement que les secrétaires d'Etat ou ses bureaux restructurés (*Scotland Office, Wales Office*) mais toujours présents dans le gouvernement britannique.

En effet, la dévolution a entraîné un transfert de la responsabilité dans des domaines dévolus qui permet aux institutions dévolues de légiférer au niveau local mais aussi d'adapter la législation européenne et/ou britannique au niveau local. Comment vont-elles accepter alors que cette différenciation ne s'exprime pas (ou peu) au niveau européen alors qu'elle s'exprime pleinement au niveau local pour l'application des directives européennes ? Comment maintenir alors la cohérence et la coordination entre les différents niveaux pour que soit respectée la hiérarchie constitutionnelle ?

Le Royaume-Uni est le seul en tant qu'Etat-membre, reconnu juridiquement sur la scène européenne, à pouvoir assister au Conseil de l'Union Européenne (ou Conseil des Ministres), co-initiateur de la législation européenne avec la Commission. L'équilibre institutionnel semble dépendre alors de la réussite du gouvernement britannique à aménager la nouvelle représentativité des nations écossaise et galloise de telle sorte que les institutions dévolues ne se sentent pas lésées et acceptent au contraire des décisions politiques qu'elles doivent paradoxalement appliquer directement lorsqu'elles concernent leurs domaines dévolus.

### **1. L'application du droit communautaire**

Le parlement écossais et l'Assemblée Nationale Galloise sont responsables de l'implantation de la législation communautaire dans les domaines dévolus<sup>1367</sup>. La latitude des gouverne-

---

<sup>1367</sup> Comme le mentionne le *Memorandum of Understanding*, para. 20 : « les administrations dévolues sont responsables de l'implantation des obligations internationales de la convention européenne des droits de l'homme et européennes en ce qui concerne les domaines dévolus ».

Dans son rapport présenté au comité sur la constitution de la chambre des Lords (Memorandum présenté par le gouvernement de l'assemblée galloise, paras 26-30, Evidence volume, p. 232-33), le gouvernement de l'assemblée galloise a distingué quatre types de législation européenne :

1. Une législation autorisant peu ou pas de liberté à l'Etat-membre (et donc aux administrations dévolues si elle fait partie de son domaine de compétence dévolue).

Elle correspond à la « loi » européenne, qui est « obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable



ments dévolus dans l'implantation de la législation européenne dépend de la liberté laissée par le Royaume-Uni, Etat-membre. Lorsqu'une directive européenne (ou loi-cadre) concerne un domaine dévolu, le *schedule 5* du *Scotland Act* autorise l'exécutif écossais à choisir ses propres méthodes d'implantation. Cependant le Concordat sur la Coordination des questions politiques de l'Union Européenne stipule que l'exécutif écossais doit négocier avec le département de Whitehall sur la meilleure façon d'implanter une mesure, particulièrement afin d'assurer la cohérence de l'effet et du temps. Ainsi, « en droit les ministres britanniques ont le pouvoir d'intervenir dans le but d'assurer l'implantation de ces obligations. Si les administrations dévolues le souhaitent, il leur est possible de demander au gouvernement britannique d'étendre la législation britannique pour couvrir leurs obligations européennes<sup>1368</sup>. » L'exécutif britannique se retient donc le pouvoir de légiférer<sup>1369</sup> si l'exécutif écossais vient à manquer à ses obligations d'implantation.

**650.** Avant la dévolution, l'implantation et le contrôle des instruments juridiques européens s'effectuait à Westminster. Depuis la mise en place de la dévolution, les institutions dévolues doivent elles-mêmes veiller à leur bonne implantation sur leur territoire. Elles ont ainsi l'obligation de ne pas légiférer ou d'agir d'une manière contraire à la loi européenne<sup>1370</sup>. Dans ce but, le Parlement écossais et l'Assemblée nationale galloise ont mis en place des comités spécialisés dans les affaires européennes et extérieures, chargés de faciliter l'implantation et le contrôle du droit communautaire.

Ces comités<sup>1371</sup> doivent permettre aux institutions de mesurer l'impact et les conséquences

---

*dans tout Etat-membre* ». Article 32, Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, CONV 850/03

2. Une législation permettant une liberté limitée mais qui requiert une législation équivalente à travers l'Etat membre, à cause du domaine concerné.

Elle correspond à la directive européenne, rebaptisée « loi-cadre » par le projet de constitution, qui « lie tout Etat membre quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens ». Article 32, Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, CONV 850/03

3. Une législation autorisant une grande liberté au niveau de l'Etat membre, mais qui soulève le problème de savoir si cette liberté peut être utilisée de différentes façons par les administrations dévolues sans une base objective pour une telle différence politique.

Ce type de législation correspond au règlement européen qui est un « acte non législatif de portée générale pour la mise en œuvre des actes législatifs (...). Il peut, soit être obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre, soit lier tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens ». Article 32, Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, CONV 850/03

4. Une législation qui autorise expressément l'administration à l'implanter par les administrations sub-nationales, ce qui apparaît rare en pratique.

Cette dernière correspondrait aux actes d'exécution qui prennent la forme de règlements européens d'exécution ou de décisions européennes d'exécution. Article 36, Projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, CONV 850/03

<sup>1368</sup> Memorandum of Understanding, para. 20

<sup>1369</sup> selon l'article 28(7) du *Scotland Act* 1998

<sup>1370</sup> pour l'Ecosse : *Scotland Act* 1998, s.29(2), s.54 et s.57 ; pour le pays de Galles : *GWA* 1998, s.106

<sup>1371</sup> **ROLE DES COMITES EUROPEENS.**

**Pour l'Ecosse**, le rôle du comité est de considérer :

1. des propositions pour la législation européenne
2. l'implantation de la législation européenne

des politiques suivies au niveau des institutions de l'Union Européenne pour le pays de Galles et l'Ecosse et d'attirer l'attention sur des questions particulières à l'attention des comités concernés. Par ailleurs, ils sont chargés de faire la liaison avec les autres comités pour éviter des divergences, et notamment le comité sur la législation secondaire.

Hugh HENRY, parlementaire écossais, nommé rapporteur du comité a déclaré lors de la première réunion que :

« Ce comité ne devrait pas se perdre dans les détails de l'obscurité législation européenne. Il devrait refléter la politique européenne et chercher à l'influencer, à la fois directement et à travers les réseaux du Royaume-Uni dans lesquels nous opérons... Si nous choisissons de nous concentrer sur les détails infimes, je crains que nous n'achèverons peu. Si nous sommes préparés à déterminer nos vues d'une plus grande image et chercher à influencer le débat, il y a beaucoup que nous pouvons achever. »

Lors de la présentation du rapport annuel du Comité sur les affaires extérieures et européennes pour 2002 à l'Assemblée, Mike GERMAN, vice premier ministre mais également Ministre pour le développement rural et pour le pays de Galles à l'extérieur (*Wales Abroad*) s'est félicité du développement des relations extérieures galloises et en particulier européennes :

« Nos relations avec l'Union Européenne continuent de se développer. Le Premier Ministre a rencontré les Membres du Parlement Européen de tous les partis en décembre (2001). Nous avons développé d'excellentes relations avec la Représentation Permanente européenne du Royaume-Uni à travers notre bureau à Bruxelles. Le Comité a rencontré le Commissaire BARNIER en décembre et le Premier Ministre l'a encore rencontré à Bruxelles en Mai (2002). Nous espérons le voir bientôt au pays de Galles. Le Président PRODI était là quelques semaines plus tôt ; Viviane REDING a visité l'Eisteddfod d'Urdd, et Neil KINNOCK est toujours présent. Nos actions n'ont jamais été aussi grandes avec les commissaires. ... L'Assemblée est représentée dans le groupe de procédure préparant la voie pour la prochaine conférence des Régions avec des pouvoirs législatifs au sein de l'Union Européenne, qui se tiendra à Florence en novembre, réunissant environ 60 chefs de gouvernements régionaux. Rosemary BUTLER a pris un siège pour l'Assemblée sur le Comité des Régions, avec Janet DAVIES comme suppléante. Gwenda THOMAS a pris le poste de membre de

- 
3. toute question sur les communautés européennes ou sur l'Union Européenne
  4. le développement et l'implantation de liens de l'administration écossaise avec des pays ou des territoires en dehors de l'Ecosse, les communautés européennes (et leurs institutions) et d'autres organisations internationales
  5. la coordination des activités internationales de l'administration écossaise.

Source : site du parlement écossais : <http://www.scottish.parliament.uk/european/index.htm>

**Pour le pays de Galles**, le but du Comité sur les affaires européennes et extérieures est de s'assurer que l'assemblée nationale a une approche stratégique cohérente en relation avec l'Europe. Les principales fonctions du comité sont de garder sous contrôle :

1. les relations de l'Assemblée avec les institutions de l'Union Européenne, et ses méthodes pour informer et conseiller ses institutions des besoins du pays de Galles
2. les arrangements de liaison de l'Assemblée avec l'UKRep, et avec les départements du gouvernement du Royaume-Uni sur les questions européennes
3. les méthodes et les procédures de l'Assemblée pour l'examen des documents, des problèmes et des questions émanant des institutions européennes, en ayant un regard particulier pour le besoin de liaison avec les membres du Parlement responsables pour l'examen des domaines européens d'un intérêt particulier pour le pays de Galles
4. les relations de l'Assemblée avec les nations externes à l'Union européenne.

Source : Standing Order 15.2, 15.3, Assemblée Nationale Galloise  
<http://www.wales.gov.uk/keypubasemeuropeancomm2/index-e.htm>

l'Assemblée au Conseil de l'Europe, auquel nous sommes représentés pour la première fois. Les Ministres continuent à assister aux Conseil des Ministres comme parts de la délégation britannique. Depuis juin 2001, les Ministres ont participé sept fois, et Sue ESSEX a participé à un conseil sur l'environnement pour la première fois. Le 30 mai, Jane DAVIDSON a mené la délégation britannique au conseil sur la jeunesse<sup>1372</sup>. »

**651.** Au niveau européen, c'est le **Secrétariat européen du Cabinet britannique** (*Cabinet Office European Secretariat*) qui joue le rôle de coordinateur général. De plus, le gouvernement a créé une Commission ministérielle pour la coordination en matière européenne (*Ministerial Committee for European Coordination*), une structure du ressort du *Foreign and Colonial Office* et qui n'a pas de pouvoir de décision. Comptant les autorités dévolues parmi ses membres, cette commission contribue à l'amélioration de la lisibilité de la politique européenne britannique. Le gouvernement britannique s'est engagé à :

« Fournir aux administrations dévolues une information complète et compréhensive, le plus tôt possible, sur tout le business à l'intérieur de la structure de l'Union Européenne qui apparaît vraisemblablement être de l'intérêt des administrations dévolues, incluant les notifications des réunions à l'intérieur de l'Union Européenne<sup>1373</sup>. »

Une part importante de l'étude des dossiers communautaires se fait à Bruxelles par la Représentation britannique (UKREP). Chacun des gouvernements dévolus possèdent un bureau intégré à la représentation britannique<sup>1374</sup>. La diffusion de l'information se fait également par le ministère responsable sur chaque dossier. Le gouvernement s'est engagé à communiquer systématiquement et spontanément toute information utile aux institutions dévolues potentiellement intéressées. Pourtant, il semblerait que le partage d'informations laisse à désirer. Ainsi, Hugh HENRY, porte-parole du comité européen du parlement écossais a accusé John REID et Gordon BROWN de fournir des documents inadéquats pour l'usage du comité<sup>1375</sup>.

**652.** Si l'Ecosse et le pays de Galles viennent à manquer à leur obligation d'implantation, elles ne peuvent être poursuivies devant la Cour de Justice des Communautés Européennes. L'article 226 du Traité de Maastricht dispose qu'une action en manquement de la Commission ne peut être introduite que contre le gouvernement de l'Etat-membre, même si le manquement résulte d'une action ou omission de la part d'une région<sup>1376</sup>. Néanmoins, le gouver-

---

<sup>1372</sup> Assembly Record, 18 juillet 2002

<sup>1373</sup> MU, Concordat on Co-ordination of European Union Policy Issues, para B3.2

<sup>1374</sup> Pour le bureau de l'exécutif écossais (Scottish Executive EU Office) : 11 personnes.

<sup>1375</sup> Les documents en questions concernaient des soumissions écrites faites au comité après que deux ministres britanniques aient refusé d'apparaître devant le comité européen du parlement écossais tandis qu'il collectait des preuves pour le financement européen en Ecosse, source : Quaterly Monistoring Report, Constitution Unit, Scotland, Novembre 2000, p. 5.

<sup>1376</sup> Réciproquement, seul le Royaume-Uni en tant qu'Etat membre peut saisir la Cour de Justice des Communautés Européennes. Les entités régionales ne peuvent former un recours en annulation auprès de la CJCE qu'en vertu de l'article 230 § 4 du Traité de Maastricht en tant que « personnes morales » sous les mêmes conditions que toute personne privée, à savoir soit si elles sont destinataires de l'acte litigieux, soit si celui ci les concerne directement ou individuellement. Cependant une jurisprudence bien établie du Tribunal de première instance [T-214/95, Vlaams Gewest c. Commission, Rec. 1998, II-717 ; T-609/97, Regione Puglia c. Commission, Rec. 1998, II-4051 ; Freistaat Sachsen c. Commission, Rec.1999, II-3663]) admet des recours formés par des régions

nement britannique a pris des dispositions internes permettant d'agir contre les institutions dévolues si elles ne respectent pas leurs engagements. Ainsi, le MU dispose que :

« Les administrations dévolues sont directement responsables à travers leurs cours domestiques, de la même façon que le gouvernement britannique l'est, pour les imperfections dans l'implantation ou l'application du droit communautaire<sup>1377</sup>. »

Les gouvernements dévolus doivent donc respecter la norme européenne dans leurs décisions et sont tenus à une obligation de résultat. Ainsi, le MU établit que si :

« Des coûts financiers ou des pénalités imposés au Royaume-Uni proviennent de l'échec d'implantation ou du respect par une administration dévolue sur un domaine tombant dans sa responsabilité, ou de l'échec d'une administration dévolue de rencontrer le partage du quota ou d'une obligation de l'Union européenne, la responsabilité sera supportée par l'administration dévolue<sup>1378</sup>. »

En pratique, d'après les rapports de la Constitution Unit<sup>1379</sup>, le Royaume-Uni aurait du retard dans l'implantation de la législation, en particulier les directives. Selon le *Financial Times* :

« Le gouvernement britannique rejette l'échec d'implanter rapidement les lois européennes sur le nouvel accord constitutionnel du Royaume-Uni qui a entraîné l'établissement d'un Parlement en Ecosse et des assemblées au pays de Galles et en Irlande du Nord<sup>1380</sup>. »

Mais il ne peut plus se réfugier derrière cette excuse acceptée aux débuts de la dévolution. Le gouvernement britannique doit démontrer son efficacité et sa collaboration à la politique communautaire. C'est la représentation permanente britannique qui montre cette volonté.

## **2. La participation au processus de décision au sein de la représentation britannique**

C'est le Conseil de l'Union Européenne (ou communément appelé Conseil des Ministres) composé des représentants des gouvernements des Etats membres qui établit formellement la législation, après avoir été considéré, par les groupes de travail des Etats membres et le Comité des représentations permanentes (COREPER). Le Royaume-Uni, en tant qu'Etat membre signataire des traités, a un siège au Conseil des Ministres. L'Ecosse et le pays de Galles, en tant que nations de cet Etat sont représentées par la délégation. Elles n'ont donc a priori pas

---

dans un cas de figure précis, à savoir contre des décisions de la Commission en matière d'aides d'Etat interdisant des aides octroyées par ces régions. Même si une telle décision d'interdiction est adressée à l'Etat membre et non pas à la région, la jurisprudence considère qu'elle affecte néanmoins l'autorité régionale concernée « dès lors qu'elle l'empêche directement d'exercer comme elle l'entend ses compétences propres ». En outre, le juge communautaire a relevé dans ces cas que l'autorité régionale requérante a bien un intérêt propre, non compris dans celui de l'Etat membre auquel elle appartient, « dans la mesure où ladite autorité est titulaire de droits et d'intérêts particuliers, les aides visées par la décision attaquée constituant des mesures prises au titre de l'autonomie législative et financière dont elle jouit directement en vertu de la Constitution de l'Etat membre concerné. » En revanche, le recours d'une région est irrecevable si celle-ci ne peut se prévaloir d'un exercice de compétences propres, mais uniquement de répercussion socio-économiques de l'acte attaqué sur son territoire, T-238/97, Comunidad Autonoma de Cantabria c. Conseil, Rec. 1998, II-2271 ; Freistaat Sachsen c. Commission, Rec. 1999, II-3663, att.87.

<sup>1377</sup> Memorandum of Understanding, para. 20

<sup>1378</sup> Memorandum of Understanding, para. B4.25.

<sup>1379</sup> voir rapport « *Devolution & the Centre* », Constitution Unit, août 2001

<sup>1380</sup> « *Britain falls behind in enacting EU legislation* », Financial Times, 29 mai 2001

voix au chapitre et doivent s'aligner sur la politique décidée au nom du Royaume-Uni.

**653.** Cependant, depuis 1992, le Traité de Maastricht dans son article 146 (nouvel article 203<sup>1381</sup>), autorise les régions à participer aux décisions du Conseil des Ministres lorsque des matières dévolues sont en jeu. Mais la difficulté réside dans la conciliation entre le fait de réussir à associer les voix écossaise et galloise dans le processus de décision tout en préservant la « ligne » politique britannique.

Pour la formulation d'une position politique commune, le MU dispose :

« En tant que domaine du droit, les relations internationales et les relations avec l'Union Européenne restent de la responsabilité du gouvernement et du parlement britannique. Cependant le gouvernement britannique reconnaît que les administrations dévolues auront un intérêt dans le processus de décision politique, notamment lorsque l'implantation peut être demandée aux administrations dévolues ... Le gouvernement britannique associera les administrations dévolues autant que possible dans les discussions dans la formulation de la position politique britannique sur toutes les questions européennes et internationales qui touchent les domaines dévolus. »

Les gouvernements dévolus sont donc associés à la détermination de la ligne britannique européenne mais ils sont contraints au « respect mutuel de la confidentialité de ces discussions et de l'adhésion à la ligne résultante britannique, sans quoi il serait impossible de maintenir des relations si étroites<sup>1382</sup> ». Plus précisément, comme l'explique le concordat sur la coordination des questions politiques de l'Union européenne :

« La participation sera sujette au respect mutuel pour la confidentialité des discussions et de l'adhérence par l'exécutif écossais à la ligne britannique résultante, sans cela il serait impossible de maintenir des relations proches. Cette ligne reflétera les intérêts du Royaume-Uni dans son ensemble<sup>1383</sup>. »

Les exécutifs écossais et gallois se voient donc garantir une participation à la formulation de la politique européenne britannique, mais par contre rien ne leur garantit que la ligne britannique soit en accord permanent avec la ligne écossaise et galloise. En théorie donc les gouvernements dévolus peuvent exprimer leurs divergences et faire entendre leur point de vue mais une fois que la décision sur la ligne politique est prise, les gouvernements dévolus sont tenus de respecter les décisions prises et cela quelque soient les désaccords.

De plus, l'obligation de confidentialité imposée aux administrations dévolues signifie qu'ils ne peuvent pas parler des négociations, des discussions en cours à leurs propres assemblées représentatives.

**654.** Le concordat établit une procédure de consultation inter-institutionnelle et de discussion sur la politique. Ces discussions sont conduites par un sous comité de fonctionnaires at-

---

<sup>1381</sup> Article 203, alinéa 1, du Traité de Nice, amendant le Traité sur l'Union Européenne : « le Conseil (des ministres) est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre ».

<sup>1382</sup> Memorandum of Understanding, para. 17, 19

<sup>1383</sup> Concordat on Co-ordination of European Union Policy Issues, 1999, clause B1.4.

taché au *Joint Ministerial Committee* sur les affaires européennes. Les différences politiques qui ne peuvent pas être résolues bilatéralement ou par correspondance seront gérées par le JMC, agissant d'une manière similaire aux autres JMC, présidé par le Ministre des Affaires étrangères avec la participation des ministres britanniques et dévolus. Depuis la mise en place de la dévolution, des JMC « Europe »<sup>1384</sup> se sont tenus régulièrement à la différence d'autres domaines. Suite au JMC du 30 janvier 2003, le gouvernement britannique et les administrations dévolues se sont mis d'accord sur la position commune britannique à adopter en vue de la Convention sur les Régions en Europe. M. HAIN, représentant a ainsi déclaré :

« Nous avons fait de la dévolution une réalité pratique et une nouvelle façon de travail à l'intérieur du Royaume-Uni ; maintenant nous voulons assurer qu'elle marche bien au niveau européen. L'exécutif écossais, le gouvernement de l'Assemblée galloise, et avant sa suspension, l'exécutif nord irlandais ont été des participants actifs à l'Union Européenne. Nous avons collaboré pour faire ces propositions :

- un rôle pour les régions et les localités dans le contrôle de l'application du principe de subsidiarité
- un amendement au traité pour reconnaître le rôle des régions et des localités en relation du principe de subsidiarité
- une consultation obligatoire des régions et des localités par la Commission sur les domaines politiques affectant ces régions et ces localités
- une réforme du Comité des Régions pour lui donner plus d'influence<sup>1385</sup>. »

Au nom du gouvernement de l'Assemblée galloise, son Premier Ministre Rhodri MORGAN a déclaré :

« Cette série de propositions est un exemple concret d'une vraie collaboration entre l'Assemblée galloise, l'exécutif écossais et le gouvernement du Royaume-Uni pour produire un résultat qui bénéficiera à nous tous. Etant donné l'importance de l'Union Européenne dans un nombre de champs politiques qui sont dévolus au pays de Galles, il est vital que nous soyons capables d'influencer la politique de manière appropriée. Le défi est pour la machinerie européenne de devenir plus agile et de s'adapter aux circonstances variables dans les Etats membres<sup>1386</sup>. »

**655.** L'ancien Premier Ministre écossais, Jack MCCONNELL a déclaré au nom de l'exécutif écossais :

---

<sup>1384</sup>

<b>2001</b>	1 <sup>er</sup> mars	JMC Europe : Perspective du Sommet de Stockholm
	8 novembre	JMC Europe
<b>2002</b>	7 mars	JMC Europe
	11 juin	JMC Europe
	27 septembre	JMC Europe
	22 octobre	JMC Europe
<b>2003</b>	30 janvier	JMC Europe : Perspective de la présidence grecque
		Future de l'Europe : Europe & Régions
	6 octobre	JMC Europe

<sup>1385</sup> Communiqué de Presse, *UK proposes wider European Union role for Regions*. Source : Comité des Régions, <http://www.cor.eu.int>

<sup>1386</sup> Communiqué de Presse, *UK proposes wider European Union role for Regions*. Source : Comité des Régions, <http://www.cor.eu.int>

« Il est vrai que l'Ecosse et d'autres nations et régions en Europe, devraient jouer un plus grand rôle dans le support aux Etats membres de l'Union Européenne. Nous pouvons aider à assurer une meilleure politique et une législation dans les domaines dévolus, et amener une Union élargie plus proche de ses citoyens. En sécurisant l'accord pour que ces références soient incluses dans le nouveau Traité constitutionnel assurerait une consultation sur les nouvelles mesures européennes à une étape plus précoce. Les décisions devront être prises au niveau le plus proche du citoyen. Notre soumission suggère également les façons de rendre le Comité des Régions beaucoup plus effectif. Et nous proposons une implantation plus flexible de la législation pour prendre en compte les besoins locaux<sup>1387</sup>. »

Le livre blanc écossais mentionne que les ministres de l'exécutif écossais ou/et gallois peuvent dans des cas appropriés parler pour le Royaume-Uni au sein du Conseil des Ministres. Le concordat précise cette participation. Ainsi, la possibilité pour les ministres du gouvernement écossais de participer aux réunions du Conseil est déterminée par le ministre britannique au cas par cas, il n'y a donc pas de droit à une participation. Cependant dans certains cas, le ministre britannique peut autoriser un Ministre d'une administration dévolue à parler pour le Royaume-Uni au Conseil<sup>1388</sup>. Mais il est clair qu'ils agiront alors comme part de l'équipe britannique pour laquelle le ministre en chef britannique a l'entière responsabilité. Ainsi, comme l'a rappelé Henry MCLEISH, « il ne sera jamais possible pour un ministre d'Holyrood de représenter seul le Royaume-Uni en Europe<sup>1389</sup> ».

**656.** Le concordat affirme la suprématie de la représentation permanente britannique (UKRep) malgré la dévolution. Toutes les agences régionales établies par les administrations dévolues sont subordonnées à l'UKRep. L'autonomie d'action de l'exécutif écossais (et à fortiori gallois) dans les affaires européennes est donc fortement limitée. Durant la première session du parlement écossais entre 1999 et 2003, les ministres de l'exécutif écossais ont assisté et participé à 40 réunions du Conseil de l'Union européenne<sup>1390</sup>. Les domaines abordés concernaient l'agriculture, les pêches, l'environnement, la justice et les affaires intérieures et l'éducation.

Cette autonomie est d'autant plus limitée que le système de fonctionnaires publics, le Service civil est unique et commun aux trois administrations. Mais cette situation permet d'un autre côté aux écossais et au gallois d'avoir la possibilité de faire partie du Bureau du Cabinet ou des finances, leur permettant ainsi d'approcher la coordination de la position britannique dans les négociations européennes et de voir ainsi l'accommodation nécessaire des intérêts régionaux ou locaux. Les officiels de l'exécutif écossais ont ainsi participé aux groupes de travail de la délégation britannique. Cette participation a été estimée à 1.6 % des groupes de travail

---

<sup>1387</sup> Communiqué de Presse, *UK proposes wider European Union role for Regions*. Source : Comité des Régions, <http://www.cor.eu.int>

<sup>1388</sup> *Concordat on Co-ordination of European Union Policy Issues*, 1999, clause B3.12. et B3.14.

<sup>1389</sup> Scottish Affairs Select Committee, second report, *The Operation of Multi-layer Democracy*, vol.2, HC 460-II, p.104.

<sup>1390</sup> External Relations Department, Scottish Executive. 6 Mai 2003.

pour la période 1999-2001/2002<sup>1391</sup>.

**657.** Cependant on peut d'ores et déjà se demander, étant donné que seul Londres a la responsabilité pour les affaires européennes, devant qui les fonctionnaires écossais et gallois sont responsables en ce qui concerne les affaires européennes ? Cette situation est encore plus anormale pour les ministres faisant partie de la représentation britannique. En effet, ils ne sont pas responsables devant les institutions dévolues auxquelles ils appartiennent, étant donné que les affaires européennes sont du domaine réservé du parlement britannique, alors qu'ils le sont devant un parlement dont ils ne sont pas membres.

**658.** Si le Royaume-Uni doit parler d'une seule et même voix au sein du Conseil des Ministres, et de fait, l'Ecosse et le pays de Galles se « plier » à la volonté commune, les institutions dévolues en leur sein développent des initiatives tenant à la politique européenne et tentent ainsi de s'émanciper de la tutelle britannique. L'administration galloise, par exemple, a présenté en mars 2002 deux rapports à dimension européenne. Le premier comme son nom l'indique analyse les « opportunités pour les ministres d'influencer la politique dans l'Union Européenne<sup>1392</sup> ». Quant au deuxième, il mentionne les priorités à adopter pour le Royaume-Uni lors de « la présidence espagnole de l'Union Européenne ». Le Premier Ministre nationaliste écossais, Alex SALMOND a également compris l'importance de l'Europe pour l'Ecosse. Il a demandé après son élection à parler pour le Royaume-Uni dans le cadre des négociations sur les pêches, s'appuyant sur l'origine des pêches britanniques provenant à 70 % de l'Ecosse et cherchant ainsi « un engagement plus direct pour l'Ecosse en Europe<sup>1393</sup> ». Indirectement, le gouvernement a répondu en refusant d'accueillir un représentant de l'exécutif écossais dans la représentation britannique pour la réunion du Conseil de l'Union Européenne début octobre

<sup>1391</sup> Information donnée pendant l'enquête du comité de contrôle européen de la Chambre des Communes sur la démocratie et la responsabilité dans l'Union européenne – le rôle des parlements nationaux. 16 Mars 2002.

Disponible sur <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmeuleg/152-xxxiii/15201.htm>

<sup>1392</sup>

Ministres	Opportunité d'influencer
<u>Politique de cohésion</u> : <b>Premier Ministre</b> (avenir de la cohésion sociale et économique, après 2006) <b>Ministre pour le développement économique</b>	Travaux de cohésion à Bruxelles le 27-28 mai 2002, bien que la présence ministérielle n'ait pas encore été proposée ni par la Commission ni par le Département britannique concerné Visite du Commissaire Michel BARNIER au pays de Galles
<b>Ministre aux affaires rurales</b>	Participation à la Réunion des Ministres de la pêche le 18 avril 2002 Participation des officiels de l'Assemblée au processus d'accord sur la position du gouvernement britannique sur la révision du CFP
<b>Ministre de l'Environnement</b>	Le ministre a vu les rapports sur la position britannique dans le respect des SDS dans la perspective de Barcelone et Séville, et attendu au Conseil de l'Environnement européen le 4 mars
<u>Politique du Transport</u> : <b>Premier Ministre ou Ministre de l'Environnement</b>	Le pays de Galles est membre de la Conférence des régions maritimes périphériques et possibilité de mettre en avant l'idée d'un transport intégré à travers ce forum.

<sup>1393</sup> SALMOND seeks bigger EU role, 12 juillet 2007.

Disponible sur <http://www.epolitix.com/EN/News/200707/f6f50e00-280b-4cac-bdcc-60ff7d1633f1.htm>



2007 à Lisbonne<sup>1394</sup>. La participation directe des entités périphériques aux institutions européennes dépend donc du bon vouloir et de la seule appréciation britannique. Restent alors les institutions promouvant la régionalisation au sein de l'Union européenne.

**659.** En plus des structures parlementaires et des négociations au niveau national, les administrations écossaise et galloise peuvent chercher à avoir une influence directe à Bruxelles. Le MU autorise expressément les liens informels entre les administrations dévolues et les institutions européennes, particulièrement avec la Commission européenne<sup>1395</sup>. Comme l'a souligné le Professeur Gary MARKS « au delà et en dessous des négociations politiques fortement visibles d'un Etat membre s'étend un processus éclairé de formation institutionnelle et la Commission y joue un rôle vital.<sup>1396</sup> » Car il s'agit pour les institutions dévolues d'être entendues directement sur la scène européenne, voire de défendre leur intérêts « spécifiques » c'est-à-dire de développer une forme de diplomatie indépendante, tout du moins autonome de la ligne britannique.

---

<sup>1394</sup> *Justice Secretary snubbed by London*, 5 octobre 2007. Les ministres britanniques n'ont pas permis au ministre de la justice écossaise, Kenny MACASKILL, de participer à la délégation en prenant les trois places. Cette conférence doit examiner des questions telles que la protection de l'enfance, le terrorisme et l'e-commerce.

Disponible sur <http://www.journalonline.co.uk/news/1004588.aspx>

<sup>1395</sup> Memorandum of Understanding, Concordat on Co-ordination of European Union Policy Issues, para.B4.26-B4.28

<sup>1396</sup> Gary MARKS, François NIELSEN, Leonard RAY et Jane SALK, *Competencies, Cracks and Conflicts : regional Mobilisation in the European Union*, p.392, 1993, cité par James MITCHELL & Graham LEICESTER, *Scotland, Britain & Europe, Diplomacy & Devolution*, Scottish Foundation Paper, 1999.

Gary MARKS est professeur de Science Politique à l'Université de Caroline du Nord. Il y dirige le Centre pour les études européennes. Il co-préside une chaire sur la multi-gouvernance au département de Science Politique à Amsterdam.

## **B/ Une reconnaissance régionale au sein des institutions européennes**

Les nouveaux gouvernements régionaux doivent appliquer directement le droit communautaire<sup>1397</sup>. La politique régionaliste européenne<sup>1398</sup> ouvre ainsi la perspective d'une reconnaissance *internationale* pour les particularités régionales. Certains voient grâce aux nouvelles institutions l'ouverture vers d'autres cieux plus cléments que les cieux unionistes. C'est notamment, la position de la branche séparatiste des nationalistes pour qui : « L'Europe n'est plus un soutien à l'Etat britannique, elle en est une solution de rechange »<sup>1399</sup>.

**660.** Comme l'expliquent les professeurs James MITCHELL et Graham LEICESTER<sup>1400</sup>, il y a deux types de liens entre les régions et l'Union Européenne, soit la para-diplomatie qui se réfère à des : « activités parallèles, coordonnées, complémentaires et parfois en conflit avec le centre de la diplomatie », soit la proto-diplomatie de l'autre côté qui se définit comme « des initiatives ou des activités d'un gouvernement non central à l'extérieur qui donne un message plus ou moins séparatiste sur ces liens économiques, sociaux et culturels avec les nations étrangères. »

**661.** D'après ces deux définitions, la position diplomatique de l'Ecosse et du pays de Galles semble aujourd'hui plus se rapprocher de la première. En effet, la para-diplomatie implique que les conflits d'intérêts à l'intérieur de l'Etat sont résolus au niveau de l'Etat et c'est comme on l'a vu l'approche choisie au travers des concordats ou des JMC. Rien n'empêche les institutions dévolues de développer par ailleurs des liens directs avec d'autres régions mais sans toutefois s'éloigner de la tutelle britannique ou plutôt sans donner un message séparatiste. Comme l'avait résumé Rhodri MORGAN, premier ministre gallois en 2002 à propos de la représentation galloise sur la scène européenne :

« Nous avons besoin d'établir une présence forte et un profil plus clair dans les institutions européennes à Bruxelles, Strasbourg, Luxembourg et partout ailleurs ... Nous devons maintenant regarder plus loin avec la vision de ce qui arrivera après les prochaines élections à l'Assemblée. Nous avons considéré la nature de notre représentation à Bruxelles et le besoin d'établir une identité plus claire pour répondre à la question de savoir qui parle pour le pays de Galles à Bruxelles plus clairement que dans le passé. Nous avons conclu que le renforcement de notre bureau doit être une priorité si nous voulons faire face aux défis et aux opportunités présentés par l'agenda demandé par l'Europe et l'augmentation significative de cet agenda pour le pays de Galles, particulièrement dans les domaines de la gouvernance, le livre blanc sur la gouvernance, le futur de l'Europe, les fonds structurels, la réforme de la politique agricole commune, l'élargissement, la politique régionale, les réseaux européens,

---

<sup>1397</sup> Ainsi nous verrons que parmi les compétences dévolues au parlement écossais ou à l'assemblée nationale galloise, beaucoup font partie des compétences européennes.

<sup>1398</sup> cf. création avec le Traité de Maastricht du Comité des régions

<sup>1399</sup> Michael KEATING, *L'Ecosse*, p210

<sup>1400</sup> James MITCHELL & Graham LEICESTER, *Scotland, Britain & Europe, Diplomacy & Devolution*, Scottish Foundation Paper, 1999.

le Comité des Régions, et la participation aux réunions du Conseil des Ministres.<sup>1401</sup> »

C'est ainsi que la dévolution a vu parallèlement le développement de la représentativité écossaise et galloise d'une part par une para-diplomatie c'est-à-dire l'action individuelle (1) mais aussi directement au sein des institutions européennes (2).

## 1. La para-diplomatie

Les organismes gallois et écossais chargés de défendre les intérêts de ces régions en Europe ont été établis en 1992 en réponse aux changements impliqués par la création du Marché Unique et à l'impact grandissant de la législation communautaire. Avec la dévolution, chaque entité dévolue a cherché à prendre le contrôle sur cette représentation européenne et à la développer.

**662. TEAM SCOTLAND<sup>1402</sup>.** L'Ecosse est officiellement représentée à Bruxelles par la *Scotland House*, inaugurée par le Premier Ministre écossais et le Secrétaire des affaires extérieures en octobre 1999, rassemblant *Scotland Europa* et le bureau européen de l'exécutif écos-

<sup>1401</sup> Assembly record, 16 avril 2002. Source Constitution Unit, Wales, Mars à Juin 2002, p.4  
<sup>1402</sup>

Type	Organisation	Principaux réseaux de communication
<b>Politique</b>	Exécutif écossais CoSLA / gouvernement Local Entreprise Bodies Gouvernement britannique  Parlement britannique (National Parliament Office) Parlement écossais Parlementaires européens écossais	CPMR, CoR, CLRAE CoR, ELAN, EPRO, CEMR, AER Eurocities, Atlantic Arc, EIRA Scotland Europa, EURADA, Euromontana Conseil de l'UE, Conseil Européen COSAC CoR, CALRE, COSAC
<b>Institutionnel (autre)</b>	Diaspora écossaise dans les institutions européennes	
<b>Partenaires sociaux</b>	CBI Scotland Fédération des petites entreprises Forum des entreprises privées STUC	UNICE ESBA UEAPME ETUC
<b>Secteur Privé</b>	Law Firms Associations de commerce Entreprises Privées	
<b>Secteur Public (autre)</b>	SEPA SNH	IMPEL EEAC, World Conservation Union
<b>Autres</b>	Conseil des consommateurs écossais Association du transport de fret SFDF NGOs	BEUC CIAA

**CPMR** = Conference of Peripheral and Maritime Regions ; **CoR** = Committee of Regions ; **CLRAE** = Congress of Local and Regional Authorities in Europe ; **ELAN** = European Local Authority Network ; **EPRO** = Environmental Platform of Regional Offices ; **CEMR** = Council of European Municipalities and Regions ; **AER** = Assembly of European Regions ; **EIRA** = European Industrial Regions Association ; **EURADA** = European Association of Development Agencies ; **Euromontana** = European Association of Mountain Areas ; **COSAC** = Conference of the Community and European Affairs Committees of Parliaments of the EU ; **CALRE** = Conference of the European Regional Legislative Parliaments ; **UNICE** = Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe ; **ESBA** = European Small Business Alliance ; **UEAPME** = Union of Small, Medium and Craft Enterprises ; **ETUC** = European Trades Union Confederation ; **IMPEL** = European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Legislation ; **EEAC** = European Environmental Advisory Councils ; **BEUC** = The European Consumers' Organisation ; **CIAA** = Confédération des Industries Agro-alimentaires

sais. Existant depuis mai 1992, *Scotland Europa*<sup>1403</sup> est un partenariat composé d'entités publiques, privées et appartenant à la société civile, représentant l'Ecosse en Europe. Elle a permis d'établir une présence écossaise en l'absence, avant la dévolution, d'une représentation parlementaire.

Le Bureau européen de l'exécutif écossais, quant à lui, existe depuis l'apparition du Parlement écossais. Composé d'un Directeur, de trois officiers et de deux administrateurs locaux, ses missions principales<sup>1404</sup> sont la promotion des liens écossais avec les institutions européennes, le soutien à l'exécutif et au parlement écossais dans les affaires européennes et un travail d'une « façon ouverte et coopérative avec la Représentation Permanente britannique<sup>1405</sup> ». Le bureau combine à la fois une stratégie diplomatique extra-étatique en cherchant à développer des intérêts écossais distincts mais également une stratégie intra-étatique en participant à la Représentation Permanente britannique.

**663. Le Centre européen gallois, *Welsh European Centre*, a été également créé en 1992.** Suite à la dévolution, l'assemblée l'a rejoint en février 2000 après une décision unanime faite en session plénière. Mais début 2002, le *Welsh Local Government Association* a annoncé sa décision de se retirer du *Welsh European Centre*. Le gouvernement de l'assemblée a lui aussi décidé de revoir sa participation et a décidé de mettre en place sa propre délégation indépendante. Actuellement, il y a donc trois « représentations » dans un même bâtiment connu sous le nom de *Ty Cymru* à Bruxelles :

- La représentation du Gouvernement de l'Assemblée comprenant 12 personnes
- Le *Welsh European Centre* représentant la *Welsh Development Agency*, ELWa et les secteurs de l'environnement et de l'université, comprenant 6 personnes, a fermé ses portes en novembre 2005<sup>1406</sup>.
- Le *Welsh Local Government Association*, comprenant 3 personnes

Ces équipes écossaise et galloise au niveau européen sont relativement peu nombreuses.

Dans le but de les rendre plus efficaces, le Comité Européen du Parlement écossais a enquê-

---

<sup>1403</sup> Scotland Europa dépend du département Opérations internationale de *Scottish Enterprise*, qui est la principale agence de développement économique opérant sur le territoire écossais (à l'exception de la région des Highlands & Islands).

<sup>1404</sup> Plus précisément il a pour missions : informer les comités des délibérations et leur donner connaissance de la future législation au niveau européen ; servir l'exécutif du Parlement, incluant les visites ministérielles à Bruxelles ; représenter l'Ecosse à Bruxelles par liaison avec les autres régions et les réseaux de communication ; élever le profil de l'Ecosse, stimuler les contacts entre l'Ecosse et l'Union Européenne, et agir comme catalyseur en vue de former ces nouvelles relations ; promouvoir les relations entre les parlementaires écossais, les parlementaires européens et les officiels européens ; participer aux groupes de travail de la Commission. Source : European Committee Briefing Paper, EU/99/2/3

<sup>1405</sup> *Scottish Office News Release*, 9 février 1999

<sup>1406</sup> L'ensemble de la représentation galloise à Bruxelles a été transférée des anciens bureaux sur la Rue Joseph II à des bureaux au cœur du quartier de l'Union Européenne au Rond-Point Schuman.

té<sup>1407</sup> sur les moyens d'exercer une influence sur la scène européenne. Son rapport préconise des méthodes diverses qui vont de l'interprétation et l'analyse de la politique à la recherche d'opportunités commerciales et de partenaires mais également à des activités promotionnelles<sup>1408</sup>, de communication et de représentation. Les principales fonctions des bureaux écossais et gallois à Bruxelles sont le lobbying et la collecte d'informations<sup>1409</sup>.

**664.** Le lobbying fait depuis longtemps partie du processus d'élaboration des lois au sein de l'Union européenne. Le premier élargissement de la CEE au Royaume-Uni en 1973 a marqué son entrée à Bruxelles, cette pratique étant développée dans les pays anglo-saxons. Selon les évaluations de la Commission européenne, plus de 15 000 lobbyistes travaillent à Bruxelles pour 4750 groupes d'intérêts enregistrés. Concrètement, leur travail est d'apporter des amendements à la législation en cours d'élaboration dans le sens le plus favorable possible, d'obtenir une autorisation pour un produit ou pour une fusion d'entreprises, ou de remporter un appel d'offre pour une entreprise ou d'obtenir un financement pour une association. Au stade de l'élaboration de la proposition, les cibles sont les groupes d'experts, et les fonctionnaires de la Commission, les comités consultatifs, de gestion et de réglementation. A celui des votes et des amendements, les cibles sont le Parlement, avec ses commissions et ses groupes politiques.

**665.** En pratique, les ministres des administrations dévolues rendent visite aux commissaires européens ou à leurs cabinets afin de discuter de questions relatives à leur région particulière et pas au Royaume-Uni dans son ensemble. Cela se manifeste dans la mise en œuvre des Fonds structurels en étroite concertation avec la Commission, l'Etat membre et les autorités désignées par l'Etat membre concerné à un niveau national, régional ou local<sup>1410</sup>. Les comités de suivi qui participent à la programmation des aides ainsi qu'à la mise en œuvre et l'évaluation des programmes et projets cofinancés par l'Union, ont souvent la région pour cadre géographique.

## **2. Le partenariat inter-régional**

Le Conseil de l'Europe a joué un rôle déterminant dans la promotion de la régionalisation. Avant même la mise en place des institutions de la Communauté économique européenne, il a créé dès 1957 une Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux. Devenue, en

---

<sup>1407</sup> European Committee, *An inquiry into Scotland's Representation in the European Union*, 5<sup>th</sup> Report 2002, SP Paper 676, session 1, p.5-6

<sup>1408</sup> Par exemple, cela inclue le travail du bureau européen de l'exécutif écossais pour promouvoir la culture, la nourriture et les services écossais durant les semaines écossaises bisannuelles organisées à Bruxelles.

<sup>1409</sup> A noter que le personnel a le statut diplomatique et travaille en liaison avec la Représentation Permanente du Royaume-Uni.

<sup>1410</sup> Article 8 du règlement général des Fonds structurels, Règlement CE n° 1260/1999.

1994, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, cette instance a élaboré une Charte européenne de l'autonomie locale<sup>1411</sup>. La charte des droits fondamentaux précise dans son préambule que l'Union contribue à la préservation et au développement de ses valeurs communes dans le respect de « l'identité nationale des Etats membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics au niveau national, régional et local ». En effet, le préambule de la Charte affirme que la participation des citoyens aux affaires publiques : « suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission. »

Comme l'a déclaré le président de la Commission Européenne, Romano PRODI, défenseur d'une décentralisation radicale : « Il est temps de réaliser que l'Europe n'est pas faite d'institutions fantômes mais de beaucoup de gouvernements nationaux, régionaux et locaux et par la société civile<sup>1412</sup>. » En pratique la dimension régionale de l'Europe grandit en importance. Il y a actuellement 75 régions dotées de pouvoirs législatifs en Europe. Les exécutifs écossais et gallois se sont pleinement investis au sein d'instances qui promeuvent la voix des régions en Europe, comme le Comité des régions ou l'association des régions aux pouvoirs législatifs (REGLEG).

**666.** La Charte de l'autonomie locale établit un principe de subsidiarité infra-etatique dans son article 4, en déclarant « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens », *et* l'attribution des compétences doit être « pleines et entières », faisant écho à l'article 3, alinéa 1, qui prévoit que les collectivités locales doivent régler et gérer une « part importante » des affaires publiques. Le protocole du projet de « constitution européenne » portant sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, officialise l'association des régions au processus de décision communautaire. Son article 2 dispose qu'« avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées ».

**667.** L'Ecosse et le pays de Galles<sup>1413</sup> sont signataires de la Déclaration politique des Flan-

---

<sup>1411</sup> Il a également établi un programme spécifique pour les pays d'Europe centrale et orientale, et s'attache à harmoniser les politiques de décentralisation des Etats membres.

<sup>1412</sup> Cité par Elisabeth HOLT, à la tête du bureau de la Commission européenne en Ecosse, lors de son intervention lors du séminaire *Scotland in Europe*, février 2001

<sup>1413</sup> A noter que le Premier Ministre gallois Rhodri MORGAN a émis des réserves sur la déclaration. La première concerne l'appel direct devant la Cour de Justice des Communautés Européennes, la deuxième concerne la proposition d'inclure une représentation régionale dans le processus de décision (revendication de la Déclaration des Flandres du 28 mai 2001). Rhodri MORGAN a soulevé les difficultés pratiques quant au nombre et a insisté sur l'importance que les Régions soient capables de contribuer effectivement au débat également à l'intérieur des Etats membres. Source : Constitution Unit, Monitoring Report, Wales, septembre à décembre 2001, p. 47.

dres de 2001<sup>1414</sup> dont l'objectif principal est le renforcement du rôle des régions constitutionnelles au sein de l'Union Européenne<sup>1415</sup> et la coopération transfrontalière et interrégionale. Cette déclaration a été ensuite concrétisée dans le cadre de la Conférence des Présidents des Régions à pouvoir législatif<sup>1416</sup> qui s'est tenue à Liège le 15 novembre 2001. Cette déclaration de Liège « *Les perspectives du fédéralisme dans une Europe plus grande* », signée par 45 régions déclare que :

« Le principe de subsidiarité ne devrait pas être restreint aux relations entre l'Union Européenne et les Etats membres, mais devrait être affirmé à chaque niveau, en incluant les relations entre les Etats et les régions en particulier, mais pas seulement avec les régions qui ont un pouvoir législatif<sup>1417</sup>. »

Elle déclare également que : « L'engagement des régions doit être la force motrice face à l'avancement du régionalisme en Europe et la participation des régions aux institutions européennes en encourageant graduellement le renforcement des autorités régionales dans tous les pays européens<sup>1418</sup>. »

Rhodri MORGAN a déclaré que la participation du pays de Galles montre :

« Le grand progrès dans notre position en Europe est que les autres régions veulent travailler avec nous et partager notre expérience. Deux auparavant, il aurait été impossible d'imaginer le pays de Galles au cœur d'un groupe de ce genre. Ce développement montre que le concept d'une « diplomatie galloise » en Europe devient une réalité<sup>1419</sup>. »

Les régions ont cependant peu de moyens d'influencer officiellement et de participer directe-

---

<sup>1414</sup> Le parlement écossais l'a approuvé en juin 2001, tandis que le pays de Galles l'a rejoint en novembre 2001 lors de la Conférence des Présidents de Régions avec des pouvoirs législatifs à Liège. Sont également signataires : les Flandres, la Wallonie, la Catalogne, la Bavière, la Rhénanie du Nord et Salzbourg

<sup>1415</sup> Cette déclaration se compose de cinq éléments clés :

- les régions constitutionnelles désirent participer directement au travail préparatoire de la conférence intergouvernementale de 2004
- les régions constitutionnelles souhaitent une discussion plus étendue que les thèmes abordés à la Conférence Intergouvernementale de Nice et insistent sur le fait que « le rôle et le pouvoir des régions dans les procédures décisionnelles européennes et dans la structure institutionnelle » doit être ajouté à la liste des sujets à débattre
- le principe de subsidiarité doit être considéré comme la base du débat sur les missions essentielles de l'Union Européenne, débat qui doit déboucher sur une Union Européenne plus efficace et qui ne doit agir que dans la mesure où les objectifs de l'action proposée ne peuvent être tout à fait atteints aux niveaux régional et national
- les missions de l'Union Européenne doivent être soigneusement examinées et, en relation avec le principe de subsidiarité, redéfinies par une attribution plus claire des pouvoirs, de manière à pouvoir distinguer ces missions plus efficacement des missions des Etats membres et de leurs régions
- en vue d'assurer le respect du principe de subsidiarité et par conséquent de garantir aux régions constitutionnelles le respect de leurs propres domaines de compétence, le rôle politique de ces régions se doit d'être renforcé au sein de l'Union Européenne

Déclaration politique des Régions constitutionnelles de Bavière, Catalogne, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Salzbourg, Ecosse, Flandre et Wallonie à propos du renforcement du rôle des régions constitutionnelles au sein de l'Union Européenne, le 28 mai 2001 à Bruxelles. Source : <http://www.eu2001.be>

<sup>1416</sup> Créée en 2000, RegLeg compte actuellement soixante-treize régions de huit états membres : Belgique, Allemagne, Italie, Espagne, Portugal, Finlande et Royaume-Uni soit 211.406 européens soit 46.2 % au total.

<sup>1417</sup> Déclaration finale, seconde conférence des Présidents de Régions avec un pouvoir législatif, Liège, 15-16 Novembre 2001

<sup>1418</sup> Déclaration finale, seconde conférence des Présidents de Régions avec un pouvoir législatif, Liège, 15-16 Novembre 2001

<sup>1419</sup> *Assembly Government Press Notice*, 13 mai 2002

ment et indépendamment des Etats à l'élaboration de la politique européenne. Le seul organe influent et offrant une tribune officielle aux régions est le Comité des Régions.

**668. Le Comité des Régions**, mis en place par le Traité de Maastricht en 1992<sup>1420</sup> est un « comité à caractère consultatif composé des représentants des collectivités régionales et locales<sup>1421</sup> ». Il comprend actuellement 371 membres<sup>1422</sup> nommés pour quatre ans par les gouvernements des Etats membres. Leur mandat est renouvelable. Sur les 24 membres britanniques du Comité des Régions (et les 24 suppléants), 8 sont écossais (dont 4 suppléants) dont la nomination doit être approuvée par le parlement écossais. Depuis le Traité de Nice signé le 26 février 2001, il existe une obligation pour les membres du Comité des Régions d'être titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, ou d'être politiquement responsables devant une assemblée élue.

Le Comité participe au processus de décision communautaire à titre consultatif. Le Conseil ou la Commission sont obligés de le consulter (bien que son avis ne soit pas contraignant) lorsque des propositions sont faites dans des domaines<sup>1423</sup> qui ont des répercussions à un niveau régional ou local. Il peut, en outre, lorsqu'il estime que des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu, émettre un avis de sa propre initiative à ce sujet. Il n'a pas pour l'instant un rôle déterminant mais la future constitution européenne prévoit un élargissement de son intervention dans le processus de décision.

**669.** Le projet de Traité constitutionnel prévoit notamment de lui confier une coresponsabilité dans l'application et le contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité et de nouveaux pouvoirs. Ainsi, en vertu de l'article I-11, alinéa 3, du projet de Traité constitutionnel, le niveau local et régional doit être pris en compte pour l'application du principe de subsidiarité, ce qui donne une base à l'intervention du Comité des régions dans le mécanisme de contrôle mis en place par le nouveau protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le texte renforce aussi la participation des régions aux processus législatifs européens par la mise en place d'une obligation de la Commission européenne de consulter tous les acteurs potentiellement concernés par chaque nouvelle loi. En effet le projet de Constitution, dans l'article 7 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, institue un recours aux régions lorsqu'elles auraient estimé que le prin-

---

<sup>1420</sup> Article 263, 264 et 265 (ex-articles 198-A à 198-C), Traité instituant la Communauté européenne (TCE). Il est précédé par le Conseil Consultatif des Collectivités régionales et locales créé auprès de la Commission européenne en 1988. Ce conseil prendra une orientation politique en se transformant en Comité des régions en 1992.

<sup>1421</sup> Article 263, TCE

<sup>1422</sup> Ainsi qu'un nombre égal de suppléants

<sup>1423</sup> Le Traité de Maastricht a établi cinq domaines où la consultation est obligatoire : la cohésion sociale et économique, les réseaux d'infrastructure transeuropéens, la santé, l'éducation et la culture. Le Traité d'Amsterdam a rajouté cinq domaines supplémentaires : la politique de l'emploi, la politique sociale, l'environnement, l'enseignement professionnel (*vocational training*) et les transports.



cipe de subsidiarité aurait été violé à travers le Comité des Régions (concernant des actes pour lesquels la constitution prévoit sa consultation).

**670. L'Assemblée des Régions d'Europe**<sup>1424</sup> (ARE) est née en 1985 de la réunion des organisations interrégionales et des régions. Elle se qualifie elle-même comme « l'organisation politique des régions d'Europe et le porte-parole de leurs intérêts aux niveaux européen et international ». Elle compte 250 régions de 30 pays européens et 12 organisations interrégionales<sup>1425</sup>. Elle se fixe notamment pour objectif « de renforcer la représentation des régions auprès des institutions européennes, et de faciliter leur participation à la construction de l'Europe et à la vie communautaire pour tout ce qui les concerne » (article 2, point 2) et de renforcer la coopération interrégionale. Au cours de ses premières années d'existence, l'ARE s'est attachée avant tout à promouvoir le régionalisme dans le but d'institutionnaliser la participation des régions aux politiques européennes. La création du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe par le Conseil de l'Europe en 1994, puis du Comité des Régions par l'Union européenne en 1995, sont les principaux acquis de cette action. L'Ecosse et le pays de Galles n'en font pas partie.

**671.** La Charte européenne de l'autonomie locale est son œuvre majeure. Ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985, elle est entrée en vigueur le 9 septembre 1988. C'est dans ce texte que les États signataires s'engagent à reconnaître dans la législation interne le principe de l'autonomie locale.

Cette reconnaissance européenne permet alors aux régions, et notamment à l'Ecosse et au pays de Galles, de s'ouvrir et de se particulariser au niveau européen. La dimension géopolitique de la « région » offre un cadre reconnu par les institutions européennes. Les régions font du lobbying direct à Bruxelles ; elles y ouvrent des bureaux et sont même autorisés pour certaines à gérer directement les fonds reçus de l'Union Européenne. Mais à l'inverse des structures uniquement administratives, ces nouvelles structures subsidiaires se fondent sur des critères communautaires : économiques, linguistiques, voire ethniques où l'Ecosse et le pays de Galles trouvent leur place en tant que nations/régions autonomes. Elles sont les bienvenues dans ce grand ensemble européen et reconnaissent également leur intérêt à cultiver ces relations. Lord ELIS-THOMAS, *presiding officer* de l'Assemblée nationale galloise, par exemple, déclarait en septembre 2007 au journal parlementaire *The Monitor*, que l'Union Européenne était plus importante que Westminster, et déclarant qu'« il ne s'agit plus aujourd'hui du Royaume-Uni mais de l'Europe »<sup>1426</sup>.

---

<sup>1424</sup> Son ancêtre est le Bureau de liaison des Organisations Régionales d'Europe, créé en 1979 qui devient le Conseil des Régions d'Europe en 1985 avant de se renommer Assemblée des Régions d'Europe.

<sup>1425</sup> En font partie sept régions d'Angleterre : Devon, Dorset, Essex, Hampshire, Kent, Somerset, Sussex Ouest.

<sup>1426</sup> Edward DAVIE, *EU 'more important' than Westminster*, 20 septembre 2007.

**672.** Le Royaume-Uni à première vue semble être affaibli et ne plus être un partenaire intéressant pour les entités dévolues qui recherchent des relations extérieures. Pourtant, le Royaume-Uni a laissé faire, voire a favorisé ce développement politique des nations écossaise et galloise. Mais il reste à voir si le « pari » risqué d'abandonner une partie de ses pouvoirs pour renforcer l'Union ne va pas produire l'effet inverse, autrement dit il s'agit de voir si le modèle multinational britannique peut survivre.



## **Section 2 : La spécificité du modèle britannique**

Pendant la campagne électorale pour les premières élections du parlement écossais, en 1999, le Chancelier de l'Echiquier, Gordon BROWN, décrivait la dévolution comme « le premier succès de la société multiculturelle, multiethnique et multinationale dans le monde ».

**673.** Dans cette nouvelle « communauté » britannique, l'identité individuelle apparaîtrait alors comme une superposition de strates d'appartenances et d'affinités non exclusives. Le concept de « *Britain* » pourrait se décliner avec d'autres solidarités culturelles, ethniques ou territoriales. Dans cette nouvelle conception, il n'y aurait donc pas d'incompatibilités a priori pour l'identité écossaise et galloise entre l'affirmation d'une identité locale forte et l'appartenance à un projet britannique modernisé et pluraliste, qui lui laisserait également une place dans l'espace européen.

**674.** Cette nouvelle identité britannique correspond à la vision d'un pays jouant un rôle pivot sur la scène internationale, non plus en raison de son passé impérialo-industriel et de sa grandeur militaire, mais par sa position géopolitique unique, sa langue universelle et la capacité d'innovation de ses habitants. Cette « *New Britannia* » ou « *Cool Britannia* » renvoie donc à l'image d'une société plurielle et multi-culturelle tirant sa force de sa diversité interne : une citoyenneté britannique compatible avec le maintien d'appartenances nationales officialisées.

**675.** Pourtant on ne peut pas encore parler de succès. La dissociation effective réelle entre la nationalité écossaise (et galloise) et la citoyenneté britannique conduit à une déstabilisation, une crise de la citoyenneté. En effet, si l'unité ne signifie pas forcément l'uniformité, la diversité institutionnalisée par la dévolution pourrait créer un repli identitaire et une transformation du rapport de fidélité entre l'Ecosse, le pays de Galles et la Grande-Bretagne. L'intérêt qui animait les écossais et les gallois à poursuivre l'Union ne va-t-il pas se transformer vers une obligation d'appartenance au Royaume-Uni et au rejet d'une identité « superflue » ?

**676.** Cependant parmi les nouvelles relations entre les niveaux de pouvoir créées par la dévolution, la question de l'Angleterre reste encore aujourd'hui problématique. La dévolution ne prévoit pas de réciprocité au sein de la nation fondatrice du Royaume-Uni. L'Angleterre pourrait à terme remettre en cause l'équilibre de cette nouvelle structure fragile et soumise aux aléas politiques.

C'est pourquoi, il nous paraît intéressant de s'intéresser à l'Angleterre (**paragraphe 1**) en se demandant comment cette nation dominatrice peut trouver une place sur la scène britannique à la mesure de sa représentation politique. Puis nous nous interrogerons sur les conséquences plus large pour l'Union britannique (**paragraphe 2**).



## **Paragraphe 1 : « L'éléphant » anglais**

**677.** L'Angleterre avec ses 46,3 millions d'habitants, soit près de 85 % de la population totale britannique, est l'éléphant<sup>1427</sup> écrasant pour l'Ecosse et le pays de Galles au sein d'une Union de fait déséquilibrée. En d'autres termes, pour reprendre George ORWELL dans *La Ferme des Animaux* qui écrit que « tous les animaux sont égaux mais certains sont plus égaux que d'autres », le Royaume-Uni peut être vu, à l'instar de Colin PILKINGTON<sup>1428</sup>, comme une communauté d'animaux vivant ensemble mais où une espèce est dominante, les anglais.

**678.** Une première explication vient du fait que dans la construction de l'Etat unitaire britannique, l'Angleterre a été la nation fondatrice, son identité est venue composer et se mélanger avec la nouvelle identité britannique, dominant politiquement la représentation parlementaire avec 529 députés sur 659 à la Chambre des Communes. Or la dévolution accentue ce déséquilibre institutionnel. Si les nations écossaise et galloise ont désormais leurs propres institutions politiques, l'Angleterre n'est représentée qu'au sein du parlement de Westminster. Ainsi, il apparaît nécessaire, voire vital avec l'asymétrie créée par la dévolution, de trouver une structure gouvernementale spécifique à l'Angleterre. Car, comme l'a souligné Vernon BOGDANOR, si « l'Angleterre est difficilement mentionnée dans la législation de dévolution, l'Angleterre est pourtant, à beaucoup d'égards, la clé du succès de la dévolution<sup>1429</sup>. » Le programme de réforme constitutionnelle de grande envergure reste en effet incomplet sans une réponse à ce que l'on appelle la « Question Anglaise » car comme le déclare John TOMANEY, « la stabilité future d'une Grande-Bretagne dévolue dépend de son succès à répondre à la question anglaise<sup>1430</sup>. » Le programme de modernisation de la constitution britannique ne doit pas exclure l'Angleterre. Celle-ci doit être, comme le soutient John TOMANEY, « une composante centrale de la vision du gouvernement d'une démocratie moderne et juste<sup>1431</sup> »

**679.** Pourtant, la question anglaise a été longtemps évitée, du moins oubliée des agendas politiques. Elle a toujours représentée une gêne institutionnelle et politique. Pour la gouverner, les gouvernements successifs ont jusqu'à présent privilégié les réformes administratives successives modifiant la structure locale sans envisager la question anglaise dans une perspective globale et constitutionnelle. Or, la dévolution pour l'Ecosse et le pays de Galles oblige le gouvernement à envisager une forme de décentralisation pour l'Angleterre. Mais, comment

---

<sup>1427</sup> A l'origine, image de Pierre TRUDEAU pour qualifier la position des Etats-Unis par rapport au Canada.

<sup>1428</sup> Colin PILKINGTON, *Devolution in Britain Today*

<sup>1429</sup> Vernon BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, p. 265

<sup>1430</sup> John TOMANEY et Michelle MITCHELL, *Empowering the English Regions*, Reinventing Democracy, Paper n°6, Charter 88

<sup>1431</sup> John TOMANEY et Michelle MITCHELL, *Empowering the English Regions*, Reinventing Democracy, Paper n°6, Charter 88

aménager une représentation anglaise qui réponde au déficit démocratique ressenti depuis la dévolution mais qui ne menace l'Union britannique par une institution écrasante ? Car si l'idée d'un Parlement anglais, défendue par les conservateurs, est certes une réponse à la *West Lothian Question*, elle ne répond pas à l'asymétrie provoquée par la dévolution, bien au contraire, elle remet en cause l'existence même de l'Union, le parlement anglais devenant un rival du parlement de Westminster.

De plus, si la dévolution accordée à l'Ecosse et au pays de Galles est une réponse aux revendications nationalistes, l'envisager pour l'Angleterre reviendrait d'une part à créer un parlement pour l'Angleterre (et quel parlement !) et à faire surgir à terme un nationalisme anglais que beaucoup estiment dangereux et qui, semble-t-il, est indissociable de l'identité britannique. Même le Premier Ministre libéral, William GLADSTONE défenseur de la *Home-rule*, ancêtre de la dévolution, n'envisageait pas de créer un Etat fédéral avec quatre nations égales (ce qui semble encore aujourd'hui irréalisable) mais entre l'Irlande, l'Ecosse, le pays de Galles et des portions de l'Angleterre<sup>1432</sup>, autrement dit les régions anglaises. Il s'agissait de construire une société qui permettait « la reconnaissance des qualités distinctes des parties séparées des grandes régions<sup>1433</sup> ».

**680.** Parmi les nombreuses solutions envisagées, le gouvernement de Tony BLAIR a choisi la voie de la régionalisation de la nation anglaise avec la création d'assemblées régionales directement élues<sup>1434</sup>, avec des pouvoirs dévolus dans les domaines de compétences des administrations publiques de chaque région. Cette politique régionale a pour but de « donner aux régions les libertés de faire leurs propres jugements sur les besoins et les priorités des régions, à l'intérieur d'une structure nationale, et la flexibilité d'être capable de mettre en place l'action nécessaire pour améliorer leur performance pour le bénéfice de tous les gens dans les régions et pour le pays tout entier<sup>1435</sup>. » En résumé c'est un processus de démocratisation et de responsabilisation des structures administratives existantes.

C'est pourquoi nous étudierons dans une première partie, la place de l'Angleterre pour beaucoup dominatrice mais qui du fait de la dévolution devient en tout état de cause dominée sinon grande perdante car de grande nation elle se transforme en nation parcellisée par la réforme **(I)**. Nous nous intéresserons ensuite dans une deuxième partie à cette décentralisation envisagée en plusieurs étapes par le gouvernement de Tony BLAIR, conduisant à un nouveau système de « gouvernance » locale adapté, en tout cas économiquement **(II)**.

---

<sup>1432</sup> Discours du Midlothian en 1879.

<sup>1433</sup> Discours donné à Swansea en 1887

<sup>1434</sup> Avril 1999 a vu la création de huit (neuf avec Londres) *Regional Development Agencies* première étape du projet.

<sup>1435</sup> Livre blanc, *Your region, Your choice*, para. 1.24, Mai 2002

## **I. Le déséquilibre constitutionnel**

La dévolution accentue un déséquilibre constitutionnel existant en faveur de l'Ecosse et du pays de Galles. En effet, l'Angleterre, à la différence des autres nations composant le Royaume-Uni n'a jamais bénéficié jusque dans les années 90, de gouvernement qui lui soit propre, ni de représentants spécifiques. La dévolution a permis aux nations périphériques de développer une influence et un pouvoir politique indépendant, qui n'a pour l'instant pas d'équivalence en Angleterre. Elle n'a, en effet, jamais bénéficié d'une représentation spécifique : il n'y a jamais eu de bureaux territoriaux anglais comparables aux bureaux écossais, gallois et nord-irlandais. Le système juridique « anglais » comprend à la fois l'Angleterre et le pays de Galles. Le Traité d'Union avec les écossais a été conclu avec l'Etat anglais qui comprenait les anglais et les gallois.

**681.** Dans les circonstances constitutionnelles actuelles d'un Royaume-Uni quasi fédéral, l'Angleterre semble avoir été largement mise hors de l'équation nationaliste. Pour Vernon BOGDANOR, « l'Angleterre n'a pas encore parlé, parce que constitutionnellement l'Angleterre n'existe pas<sup>1436</sup> ». En effet, l'Angleterre, en tant qu'Etat indépendant n'existe plus depuis l'annexion du pays de Galles en 1536. Lorsqu'on parle de l'Angleterre, il est commun de l'identifier avec la Grande-Bretagne et être anglais conduit souvent à l'amalgame (et pas uniquement pour les français !) avec l'identité britannique. La question anglaise a émergé récemment (si l'on excepte les tentatives du XVII<sup>ème</sup> siècle et du début du XIX<sup>ème</sup> siècle) du fait de la dévolution qui oblige les anglais (même s'ils ne le souhaitent pas) à envisager une nation anglaise distincte de la nation britannique.

**682.** Car si, pendant longtemps il n'y a pas eu de « question anglaise » c'est tout simplement que la question ne se posait pas. Toutes les questions d'identité et de territoire avaient en effet été réglées au profit de l'Angleterre. Au XVI<sup>ème</sup> siècle, elle avait incorporé le royaume du pays de Galles suivi en 1707 par l'Union avec l'Ecosse et en 1800 avec l'Irlande élargissant sa sphère d'influence, la laissant nation dominatrice et victorieuse sur un territoire désormais gouverné par un seul parlement, qui bien que dénommé « Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne » n'en était pas moins majoritairement anglais.

C'est pourquoi il sera intéressant de déterminer dans un premier temps la nature de cette domination **(A)** avant d'étudier une première réponse particulière avec le développement d'un modèle municipal à travers notamment l'exemple de Londres **(B)**.

---

<sup>1436</sup> V. BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, p.266, 1999





## A/ La domination anglaise

Pour Nigel FORMAN, l'inexistence de la question anglaise jusqu'au XIX<sup>ème</sup> siècle s'expliquerait par le sentiment d'autosatisfaction des anglais et à l'inverse de leur total désintérêt des autres nationalités avec qui ils partageaient l'île<sup>1437</sup>. La nation anglaise existait donc à travers la nation britannique sans avoir besoin de rechercher une identité distincte. Comme l'a dit Jeremy PAXMAN dans son étude sur les anglais : « Les Anglais n'ont pas passé beaucoup de temps à se définir eux-mêmes parce qu'ils n'en avaient pas besoin<sup>1438</sup>. »

**683.** Comment en effet définir l'identité anglaise indépendamment de l'identité britannique ? Il n'y a en effet pas d'Etat anglais dans lequel peuvent se reconnaître les anglais comme les embryons d'États écossais et gallois qui émergent avec la dévolution liés à un fort sens d'identité nationale. Pour Vernon BOGDANOR, l'identité anglaise est « un état d'esprit, pas une institution politique consciemment organisée<sup>1439</sup>. » En effet, si on écarte les cabines de téléphones rouges, les taxis, le pudding, la flegme britannique, ou même, à l'inverse les hooligans qui sont autant de clichés qui paraissent bien réducteurs, l'identité anglaise n'existe pas en tant qu'identité propre, institutionnelle. Ou alors si elle existe c'est de manière négative, comme l'a déclaré Jack STRAW, alors ministre de l'intérieur, le 10 janvier 2000 dans un programme radiophonique où pour lui les « anglais ont utilisé leur propension à la violence pour subjuguier l'Irlande, le pays de Galles et l'Ecosse ; les anglais sont potentiellement très agressifs et très violents et exprimeraient de façon plus importante leur anglicité avec la dévolution<sup>1440</sup> ».

**684.** Ce qui a fait la force de l'Angleterre dans le passé, c'est à dire sa capacité à unir ou son extraordinaire confiance, pour reprendre Nigel FORMAN, risque aujourd'hui de lui nuire dans cette recherche de son propre système de gouvernement au point que les réformes peuvent apparaître comme une solution conduisant à l'éclatement de la nation anglaise, régionalisant une identité et conduisant à l'éclatement tout entier de la nation britannique. En d'autres termes, aujourd'hui l'Angleterre est victime de sa domination « coloniale » et devient l'élément destabilisateur de la nouvelle nation britannique recomposée. Elle l'est tout d'abord au sein du parlement britannique où avec 529 députés elle est largement majoritaire.

---

<sup>1437</sup> Nigel FORMAN, « The English question », *Constitutional change in the United Kingdom*, Routledge Taylor & Francis Group, 2002, p.134

<sup>1438</sup> J. PAXMAN, *The English*, Michael JOSEPH, London, 1998, p.23 cité par Nigel FORMAN, *The English question*, *Constitutional change in the United Kingdom*, Routledge Taylor & Francis Group, 2002, p.116

<sup>1439</sup> Richard ROSE, *Understanding the United Kingdom*, p.29, cité par Vernon BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, p.266, 1999

<sup>1440</sup> Charter 88, *The General Election Handbook on democracy and the Constitution*, The English Regions.

## 1. L'hégémonie institutionnelle: La *West Lothian Question*

Tam DALYELL, député travailliste pour la circonscription du West Lothian, opposant au premier *Scotland Act* en 1978, avait, lors des débats parlementaires, posé un des problèmes clé dû à l'asymétrie provoquée par la dévolution pouvant menacer l'équilibre des institutions.

**685.** La question fût posée en ces termes :

« Si la dévolution empêche désormais les députés anglais de voter sur les affaires écossaises (domaines dévolus), comment va être réglé le problème des députés écossais à Westminster, qui au contraire voteraient toujours sur les affaires anglaises, et pourraient influencer, par leurs votes, les vœux de la majorité anglaise ?<sup>1441</sup> »

Presque trente ans après, elle n'a toujours obtenu aucune réponse définitive et a été reprise régulièrement dans les campagnes électorales.

La question a un intérêt particulier pour les conservateurs, qui s'en sont servis comme argument de campagne ayant un intérêt politique du fait d'une majorité conséquente au niveau anglais et au contraire d'une absence de poids politique traditionnellement au niveau écossais et gallois. William HAGUE, alors chef du parti conservateur, l'a d'ailleurs reprise dans un discours en 1998 en ces termes :

« Pour combien de temps encore, les anglais accepteront que les membres écossais du parlement de Westminster aient un vote sur la santé, l'éducation et d'autres domaines domestiques à l'Angleterre, lorsque les membres anglais du parlement (et en effet, les membres écossais du parlement) n'ont pas un vote similaire en Ecosse ?<sup>1442</sup> »

Mais elle a aussi un intérêt pour les travaillistes qui à l'inverse « profitent » d'une majorité traditionnelle dans les représentations écossaise et galloise<sup>1443</sup>. Ce déséquilibre politique et la dévolution asymétrique qui en découlent, sont-ils cependant acceptables au sein d'un Etat unitaire ? En 1999, le premier ministre écossais Donald DEWAR avait déclaré que la *West Lothian Question* était un « problème de freins et contrepoids dans le système. L'impact de cette

<sup>1441</sup> Cette inquiétude est réelle et non hypothétique pour le parti travailliste qui obtenait sous le gouvernement CALLAGHAN la majorité notamment grâce à la présence des députés écossais majoritairement travaillistes (aux élections de 1974 (février et octobre) le parti travailliste obtient 40 et 41 sièges sur les 71 et réussit ainsi à obtenir une majorité britannique)

<sup>1442</sup> *Change and Tradition : Thinking Creatively about the Constitution*, discours prononcé au Centre de politiques publiques, 24 février 1998.

<sup>1443</sup> Un exemple retentissant au profit des travaillistes a été en **janvier 2004** le vote controversé du *Higher Education Bill*, s'appliquant seulement en Angleterre et au pays de Galles (l'Assemblée Nationale a cependant la possibilité de choisir de ne pas introduire d'augmentation) qui prévoyait l'augmentation des frais d'inscription universitaires. Le vote le 27 janvier 2004, comme le montre le tableau ci-dessous, n'est passé que grâce aux votes des parlementaires travaillistes écossais.

	Pour le Gouvernement	Contre le Gouvernement
<i>Angleterre</i>	246	<b>261</b>
<i>Ecosse</i>	<b>46</b>	21
<i>Pays de Galles</i>	24	15
<i>Irlande</i>	0	14
<i>Total</i>	<b>316</b>	<b>311</b>

Source : House of Commons Library Standard Note, *Division 38 on the Higher Education Bill*, SN/SG/2878

Dans ce cas, la participation au vote des parlementaires écossais peut se justifier par le fait que le projet de loi contenait certaines dispositions s'appliquant à l'ensemble du Royaume-Uni (Partie 1, Etablissement d'un Conseil de recherche des arts et des lettres).

anomalie ainsi appelée est limitée et affaiblie par ses avantages ».

Pourtant, pour l'instant s'il existe un équilibre, il reste précaire et cette question reste encore aujourd'hui sans réponse satisfaisante et ce d'autant plus que l'actualité<sup>1444</sup> semble montrer la nécessité d'y répondre rapidement pour remédier à ce qui devient un « outrage constitutionnel<sup>1445</sup> » pour les députés anglais. Pourtant, le ministre de la Justice, Lord FALCONER a encore déclaré en 2006 qu'il « n'y avait absolument pas de besoin pour le genre de protection qu'ont les écossais et les gallois », et de rajouter que « la question critique est ce qui préserve le plus l'Union<sup>1446</sup> ».

**686.** Plusieurs solutions ont été proposées. La plus radicale est la dissolution de l'Union entre l'Ecosse et l'Angleterre. Cette solution extrême est soutenue par le parti nationaliste écossais. Alex SALMOND, son président et actuel premier ministre de l'exécutif écossais, a déclaré pendant la campagne électorale en avril 2007, qu'une Ecosse indépendante libérerait le peuple d'Angleterre des parlementaires écossais et de décisions imposées<sup>1447</sup>.

**687.** Une autre option envisagée consiste à faire de Westminster un parlement anglais. Même si cette option a eu pour l'instant peu de succès<sup>1448</sup>, elle fait partie des solutions proposées notamment par les conservateurs pour remédier à ce déséquilibre créé par les assemblées ou parlements dans les autres nations composant le Royaume-Uni. Cette solution fait aujourd'hui l'objet d'une campagne politique. Cette solution est cependant problématique du fait de la domination hégémonique de l'Angleterre.

**688.** Une autre solution, pourtant non envisagée par Tony BLAIR lorsqu'il était au pouvoir, répondrait de manière plus proportionnée au déséquilibre en adoptant des « Votes anglais sur les lois anglaises ». Cette possibilité permettrait d'empêcher formellement, par texte réglementaire ou par convention, les députés écossais et gallois de voter sur des lois qui ne concernent que l'Angleterre. Le comité de procédure a favorisé cette solution dans son rapport en

---

<sup>1444</sup> En juillet 2003 en effet, Tony BLAIR a sauvé sa réforme de la santé en Angleterre, *Health and Social Care Bill* grâce au vote des députés écossais et gallois en seconde lecture (286 POUR - dont 217 anglais et 251 CONTRE - dont 218 anglais), qui n'étaient cependant pas concernés, la santé faisant partie des domaines dévolus. Cette pratique s'est répétée en novembre 2003 toujours à propos de la *Health and Social Care Bill* qui est passée encore une fois grâce aux votes des députés écossais gallois à seulement 17 voix (302 POUR, 285 CONTRE, une majorité des députés travaillistes anglais y étaient opposés).

<sup>1445</sup> Propos de Tim YEO ministre « fantôme » conservateur de l'éducation et de la Santé, *Scots save Blair form humiliation*, The Scotsman, 20 Novembre 2003.

<sup>1446</sup> FALCONER rejects English Parliament and votes, 10 mars 2006, <http://www.epolitix.com>

<sup>1447</sup> Alex SALMOND :

« Je pense que la majorité du peuple en Angleterre peut voir les avantages d'être capable de décider sur des choses comme le financement des hopitaux ou les frais d'inscription à l'université sans être dirigé par des parlementaires écossais dont l'intention semble être d'enfoncer au fond de la gorge du peuple anglais des politiques non voulues ».

The Scotsman, *English 'free of Scots MPs with independence'*, 10 avril 2007.

Disponible sur <http://news.scotsman.com/index.cfm?id=547502007>

<sup>1448</sup> La proposition est soutenue par le parti indépendant du Royaume-Uni (*UK Independence Party*). Le 21 mars 2006, il propose de réserver des jours dans l'enceinte de Westminster pour des débats seulement anglais et appelés « jours anglais ». cf. <http://www.ukip.org/pdf/westlothianquestion.pdf>

1999 au moyen d'une « disposition autorisant le *Speaker* à certifier que les projets de lois relatifs exclusivement à l'Ecosse soit transférés à un nouveau *Standing Order* et adaptés de telle façon que le *Speaker* puisse certifier qu'un projet de loi est relatif exclusivement à une des parties constitutives du Royaume-Uni<sup>1449</sup>. » Le comité a proposé, en pratique, un nouveau processus législatif pour identifier « territorialement » les projets de lois. De tels projets de lois commenceraient leur examen à la Chambre des Communes, examinés par un comité de seconde lecture, composée entièrement des membres du territoire concerné. Le comité de procédure a proposé que le règlement actuel exigeant que le comité permanent (incluant le comité de seconde lecture) reflète l'équilibre des partis à la chambre des communes soit supprimé. Cela autoriserait ainsi le comité de seconde lecture à refléter l'équilibre dans les domaines concernés. On peut alors envisager que si cette mesure est mise en place, un gouvernement conservateur aurait des difficultés à obtenir un accord sur les projets de lois relatifs à l'Ecosse ou au pays de Galles, tandis qu'à l'inverse un gouvernement travailliste devrait rencontrer des difficultés avec des projets de lois anglais. Pour y remédier, le comité a proposé que l'intégralité de la chambre continuerait en dernier ressort à contrôler la seconde lecture, et pourrait même choisir de ne pas transférer le projet de loi à un comité territorial.

Cependant, cette proposition n'a pas été acceptée par le gouvernement qui a estimé que « s'il était possible d'identifier certains projets de lois comme relatifs exclusivement à l'Angleterre, il n'était pas clair de voir quel bénéfice pourrait en tirer la chambre<sup>1450</sup> ». Le gouvernement a déclaré qu'il préférerait voir de tels projets de lois examinés par un Grand Comité, bien qu'un Grand Comité anglais poserait des problèmes pratiques, quant à sa taille.

**689.** Le parti conservateur, quant à lui a repris la proposition du comité de procédure à son compte et en a fait une proposition de campagne<sup>1451</sup>. L'idée a d'ailleurs été développée par la commission pour renforcer le parlement, établie par William HAGUE qui a rendu son rapport en juillet 2000. La commission a ainsi proposé que les projets de lois identifiés par le Speaker comme relatifs à une des parties du Royaume-Uni soient envoyés devant un grand comité, comprenant tous les membres du territoire concerné (les autres membres auraient cependant le droit d'y siéger et de parler). L'étape du comité serait ensuite dirigée vers un Standing Committee spécial, également restreint aux membres du territoire concerné, et reflétant la force du parti en présence dans ce territoire, avec l'étape du rapport devant le Grand Comité. La troisième lecture prendrait place à la chambre des communes, mais avec une convention par laquelle les parlementaires représentant des circonscriptions en dehors du territoire concerné ne

---

<sup>1449</sup> *The Procedural Consequences of Devolution*, 4<sup>ème</sup> rapport du Comité de Procédure, session 1998-99, HC 185, 19 mai 1999, para. 27.

<sup>1450</sup> Réponse du gouvernement au 4<sup>ème</sup> rapport du comité de procédure

<sup>1451</sup> On la trouve en effet dans le Manifeste électoral conservateur « Believing In Britain », publié en septembre 2000.

prendraient pas part ni au débat, ni au vote.

**690.** De manière surprenante, le 28 juin 2000, un parlementaire travailliste sans portefeuille anglais, Franck FIELD a proposé devant la chambre des communes le *Reserved matter bill* qui aurait interdit aux membres écossais ou nord irlandais du parlement de parler ou de voter à l'exception des domaines réservés. Ce projet leur interdisait également de devenir ministres britanniques, à l'exception des postes relatifs aux domaines réservés<sup>1452</sup>.

La proposition fut reprise et discutée par les membres du parlement britannique lors de la législation discutée pendant la session 1999-2000. Le 12 juin 2000, David LIDINGTON\* l'a posée en relation au projet du gouvernement de mettre en place une législation sur la chasse aux renards :

« Lorsque le projet de loi se présentera devant la chambre à la prochaine session, le ministre de l'intérieur pourrait-il confirmer qu'il s'appliquera seulement à l'Angleterre et au pays de Galles, et que cette décision eu égard à l'Ecosse sera dévolue au parlement d'Edimbourg ? Si c'est le cas, les membres représentant les circonscriptions écossaises à Westminster devront-ils se restreindre de prendre part aux débats et aux votes sur le projet de loi ? Ne sera-t-il pas le premier test important de principe que les lois qui affectent l'Angleterre et le pays de Galles devront être faites par les représentants de l'Angleterre et du pays de Galles ?<sup>1453</sup>. »

Jack STRAW, ministre de l'intérieur répondit :

« C'est absurde pour les membres du parti conservateur ; je pensai que, par dessus tout, ils défendaient l'Union. Le changement que nous avons introduit a été de donner un degré de dévolution à l'Ecosse en vue de renforcer l'Union. Il est plus intéressant que les membres conservateurs disent maintenant qu'ils veulent casser l'Union<sup>1454</sup>. »

**691.** Vers la fin d'une session parlementaire en 2000, une autre controverse est apparue à propos du *Criminal Justice (Mode of Trial) Bill*, qui cherchait à limiter les droits du prévenu devant un jury. Le projet avait rencontré des difficultés à la chambre des Lords et avait été introduit devant les Communes. Etant donné que les dispositions du projet s'appliquaient seulement au système judiciaire criminel en Angleterre et au pays de Galles, Bob MARSHALL ANDREWS, parlementaire travailliste opposé au projet, écrivit à tous les membres écossais leur demandant de ne pas voter le projet. Cependant, le projet passa le 25 juillet par 282 voix contre 199, avec le soutien de 34 membres travaillistes écossais. Huit membres écossais (tous libéraux démocrates) ont voté contre le projet. Le vote des membres écossais n'a cependant pas affecté matériellement le résultat.

**692.** Les conservateurs ont simplifié leur proposition. Le 7 décembre 2003, Michael HOWARD\*, dirigeant du parti conservateur, a lors de sa première visite en Ecosse, proposé l'insertion d'une clause dans chaque projet de loi afin d'interdire aux parlementaires écossais

---

<sup>1452</sup> Le projet de loi échoua avec 190 voix contre 131.

<sup>1453</sup> HC Deb, 12 juin 2000, col. 642

<sup>1454</sup> HC Deb, 12 juin 2000, col. 643

de voter sur les questions anglaises<sup>1455</sup>. Chaque projet de loi contiendrait donc un certificat expliquant si il concerne un domaine réservé ou dévolu<sup>1456</sup>. Les conservateurs ont persisté sur cette voie en déposant le 17 janvier 2006<sup>1457</sup> devant la Chambre des Lords une autre proposition de loi.

**693.** Le Parti Nationaliste écossais (SNP) s'est également prononcé sur la question. Il a rejoint les conservateurs en proposant que le *Speaker* ait la capacité de certifier une législation de seulement anglaise et que celle-ci soit ensuite soumise pour sa seconde lecture et à l'étape du Comité à un Comité des affaires anglaises, auquel participeraient seulement les parlementaires anglais. Cette solution se base sur le précédent du *Standing Order* 97 qui permet au *Speaker* de référer un projet de loi qui s'applique seulement à l'Ecosse au Grand Comité écossais<sup>1458</sup>.

**694.** Une des réponses du gouvernement soumis à la pression de répondre à la question anglaise fût d'établir un nouveau Comité permanent sur les affaires régionales anglaises. Ce nouveau forum pour les parlementaires anglais ressemble au comité qui avait été créé en 1975 et qui avait siégé pour la dernière fois en 1978. Margaret BECKETT, alors leader de la chambre, proposa sa réapparition en février 1999 :

« Nous reconnaissons le besoin de prendre en compte la dimension régionale, et nous sommes conscients de l'opinion que les intérêts des régions anglaises ont été écartés dans les dernières années. Le but de faire revivre un *Standing Committee* régional serait de fournir un forum dans lequel les parlementaires pourraient débattre, d'une façon plus précise, de questions affectant une région spécifique ou touchant les affaires régionales d'une manière générale<sup>1459</sup>. »

Le Comité de modernisation a exprimé peu d'enthousiasme pour la proposition et elle a été mise de côté. Cependant, en avril 2000, Margaret BECKETT est revenue à la charge invitant la chambre à adopter la règle 117. Ce comité reformé serait chargé de considérer toute question relative aux affaires régionales en Angleterre qui peut y être référée. Contrairement à l'ancien comité, qui était ouvert à tous les membres anglais et donc difficile à contrôler pour le gouvernement, il serait composé de 13 membres de circonscriptions anglaises, dont l'équilibre des partis refléterait la chambre toute entière plutôt que les membres anglais. Tout membre

---

<sup>1455</sup> HOWARD vows to end Scots MPs' vote on English affairs, The Scotsman, 8 Décembre 2003

<sup>1456</sup> Les conservateurs ont réaffirmé leur position lors du débat de l'opposition sur le *Higher Education Bill*, le 21 janvier 2004. Peter DUNCAN, secrétaire écossais fantôme, parlementaire a déclaré : « Cette chambre déplore la pratique des Membres représentant les circonscriptions écossaises de voter sur des projets de loi concernant des questions qui ont été dévolues au Parlement écossais .. condamne l'injustice que cela représente pour ceux dans les circonscriptions anglaises et l'échec du gouvernement à résoudre le problème ; et croie que la solution la plus juste à long terme est que les projets de lois dont les domaines de politique ont été dévolus à l'Ecosse doivent être ratifiés par le Speaker et que les membres des circonscriptions écossaises s'abstiennent de voter sur de tels projets », HC, Deb., 21 Janvier 2004, Col. 1389.

<sup>1457</sup> La proposition de loi a été déposée par Lord BAKER\*, ancien ministre conservateur.

<sup>1458</sup> SNP Press Release, *Scots MPs voting at Westminster - Must be fair to England and Scotland*, 6 Janvier 2004.

<sup>1459</sup> Cabinet Office Press Release CAB 36/99, *English Regions may get a voice at Westminster*, 11 Février 1999

représentant une circonscription pourrait prendre part aux procédures mais ne pourrait pas proposer de motions ou voter. Lors du débat, Margaret BECKETT proposa que le comité débattait de questions d'intérêts pour les Agences de Développement Régional, incluant le développement économique, l'emploi et la régénération et suggéra que le comité soit autorisé à un contrôle parlementaire du gouvernement régional, ce qui semble indiquer que le gouvernement anticipait pour que le comité s'occupe des questions concernant les régions anglaises plutôt que les affaires territoriales anglaises d'une manière générale. La proposition cherche à rétablir une symétrie avec les comités territoriaux écossais, gallois et nord irlandais. Cependant, le comité ne possédant pas de droit d'initiative législative, il serait dominé plus par le gouvernement et pas par ses membres, affaiblissant sa position par rapport aux autres comités d'examen. Les libéraux proposèrent un amendement pour augmenter le nombre des parlementaires à 24 et pour que le comité reflète la représentation politique en Angleterre plutôt que celle de l'ensemble du Royaume-Uni. La proposition fut supportée par les conservateurs mais échoua à 190 voix contre 130, avec 29 parlementaires écossais et gallois votant (25 se sont prononcés pour le non).

**695.** Le comité permanent sur les affaires régionales anglaises s'est réuni, pour la première fois le 10 mai 2001<sup>1460</sup>, un an après que Margaret BECKETT eut annoncé sa création. Cependant, il a été peu soutenu par les parlementaires et notamment par les conservateurs dont un seul de ces membres, Anthony STEEN\* a participé à la première réunion. Sa dernière réunion date du 3 avril 2003 lorsqu'il s'est réuni pour débattre du rapport « *The Government Offices in the Regions* ». Mais la demi-mesure du gouvernement ne répond pas à la question *West Lothian*. En juin 2006, le comité des affaires écossaises à Westminster a déclaré dans son rapport sur les motions SEWEL que l'échec de réponse à la question *West Lothian* affaiblissait et menaçait l'Union<sup>1461</sup>.

**696.** Jusqu'à présent, les solutions apportées ont été principalement administratives n'étant pas envisagées d'un point de vue politique et, lorsqu'elles le sont, elles n'arrivent pas à y répondre complètement. Pour Lord FALCONER, cette différenciation existe car cette politique a « un lien plus étroit avec les questions de gouvernement local qu'avec des questions constitutionnelles<sup>1462</sup> ».

## **2. Une décentralisation administrative**

---

<sup>1460</sup> Le Comité était composé de 9 parlementaires travaillistes, 4 conservateurs et 2 libéraux-démocrates ; et présidé conjointement par Bill O'BRIEN (travailliste) et Jonathan SAYEED (conservateur). Il s'est réuni pour la seconde fois le 18 Décembre 2001.

<sup>1461</sup> P.17. HC Scottish Affairs Committee, *The SEWEL Convention: the Westminster perspective*, 4<sup>ème</sup> rapport, HC 983, 19 juin 2006. Disponible sur :

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmsscota/983/983.pdf>

<sup>1462</sup> Audition de Lord FALCONER devant le *Committee on the Lord Chancellor's Department*, 30 Juin 2003



L'Angleterre a développé en parallèle des régions écossaise et galloise un système de décentralisation administrative. Cependant contrairement aux arguments identitaires mis en avant pour expliquer et justifier les réformes en Ecosse et au pays de Galles, les réformes anglaises ont été mises en place pour des raisons d'efficacité dans une gestion purement administrative et économique. L'Angleterre a un système complexe de gouvernement local, résultant de plusieurs tentatives de réformes et de réorganisation à travers les siècles.

Historiquement<sup>1463</sup>, le plus haut niveau du gouvernement local en Angleterre était le comté, division émergeant de la réunification de l'Angleterre entre des royaumes tels que l'*Essex* et le *Sussex*, des duchés tels la Cornouailles ou *Lancashire* ou simplement des bouts de terre donnés à des nobles, comme c'est le cas pour *Berkshire*. Les comtés sont eux-mêmes divisés en districts (ou bourgs / *boroughs*) avec leurs propres administrations séparées. Les limites des comtés ont varié considérablement à travers les siècles<sup>1464</sup>. En résumé, la gestion locale de l'Angleterre est une histoire de discontinuité, d'indécision, de controverse politique<sup>1465</sup> et de confusion d'une direction générale.

**697.** Cependant, à partir de 1974, on assiste à une réflexion vers une plus grande responsabilisation des structures locales existantes organisée autour de trois questions : quelle est la taille de l'autorité la plus efficace pour remplir chaque fonction du gouvernement local ? Comment les obligations de la démocratie peuvent être le mieux assurées ? Quel type d'unités administratives, les communautés souhaitent voir préservées ?

Les conservateurs gagnants aux élections mirent en place un projet de compromis en acceptant l'idée des villes régions mais en rejetant le principe des autorités unitaires. En 1974, six comtés métropolitains<sup>1466</sup> furent créés afin d'administrer les zones urbaines sur l'exemple du *Greater London Council*. Une certaine rationalisation vit également le jour pour les autres comtés (non métropolitains) en éliminant les comtés illogiques et déséquilibrés comme Rutland, le plus petit, et en créant des comtés plus larges comme Avon et Humberside. Le système mineur des paroisses (*parish*) fut maintenu.

L'organisation du gouvernement local qui perdura jusqu'en 1986 peut être résumée dans le

---

<sup>1463</sup> Source : Matthew WARBURTON, Les transformations du gouvernement local, p.238

<sup>1464</sup> Lorsqu'ils ont été définis à l'origine, ils comprenaient souvent de larges domaines appartenant aux abbés locaux, donnant ainsi certaines parties du comté détachées entièrement intégrés à un autre comté. Après des changements de frontière entre les années 1880 et 1960, la plupart de ces anomalies furent résolues et les paroisses furent intégrées dans une plus grande logique au comté.

<sup>1465</sup> En 1966, le gouvernement travailliste de Harold WILSON met en place la commission REDCLIFFE-MAUD chargé de moderniser la structure du gouvernement local en Angleterre et au pays de Galles. Le comité rendit son rapport en 1969, recommandant un système de 58 autorités unitaires uniques pour l'ensemble du pays, à l'exception de trois villes-régions (*city-regions*) : Liverpool, Birmingham et Manchester. Le gouvernement approuva les recommandations mais ne put les mettre en place car il perdit les élections en 1970.

<sup>1466</sup> Le comté métropolitain de West Midlands (couvrant Birmingham, Coventry, Wolverhampton et la Black Country) et incluant des parties de Warwickshire, Staffordshire et Worcestershire ; Greater Manchester ; Merseyside (Liverpool et districts voisins) ; West Yorkshire (Leeds, Bradford et villes proches) ; South Yorkshire (Sheffield, Barnsley et Doncaster) et Tyne and Wear (Newcastle et Sunderland).

tableau suivant :

**Tableau 15. Organisation du gouvernement local en Angleterre**

Premier niveau	Deuxième niveau	Troisième niveau
<i>Greater London Council</i> (1)	Bourgs de Londres (32)	Paroisses (très peu)
Comtés métropolitains (6)	Bourgs métropolitains (36)	Paroisses (très peu)
Autres Comtés (47)	Districts de Comté (333)	Paroisses (11 000)

La réforme était fondée sur des raisons économiques. Les unités étaient désignées pour être les plus efficaces, en donnant l'étendue du service que chacune devait fournir. Le sentiment local et les considérations démocratiques étaient de seconde importance.

**698.** Dans les années 80, les comtés métropolitains et le GLC sont tous sous le contrôle du parti travailliste. De ce fait, le gouvernement conservateur est incapable de contrôler leurs niveaux de dépenses, et refuse d'accepter leurs propositions sur des politiques clés comme l'éducation et le logement. Pour résoudre ce conflit politique, le gouvernement THATCHER choisit tout simplement d'abolir le *Greater London Council* en 1986 et les Comtés métropolitains comme entités administratives. Il abolit également d'autres comtés, en particulier ceux contrôlés par le parti travailliste comme Humberside et Cleveland dans le Nord. La première expérience d'un gouvernement régional en Angleterre va alors se terminer pour des raisons politiques. Les années 80 vont alors marquer une perte de pouvoirs du gouvernement local et une réduction de leur rôle dans deux directions : d'un côté vers les ministères du gouvernement central, les Quangos ou d'autres institutions nommées par les ministères, de l'autre vers des autorités inférieures ou des associations volontaires.

En 1992, après les élections générales, le gouvernement MAJOR, sur l'initiative de Ministre de l'Environnement, Michael HESELTINE\*, nomme une « Commission de gouvernement local<sup>1467</sup> » chargée de proposer une réforme de la structure locale. Mais la Commission subit des pressions du gouvernement et notamment de John GUMMER\*<sup>1468</sup>, successeur du Ministre HESELTINE, qui annonce en mars 1995 que la Commission doit se concentrer sur la création d'une autorité unique favorisant ainsi l'efficacité sur un éventuel sentiment local. En signe de protestation, le président de la Commission John BANHAM\* démissionne en insistant pour le maintien d'une autorité à deux niveaux. Il est remplacé par David COOKSEY\*. La commission rend enfin son rapport en 1996 en recommandant le maintien de la structure à deux niveaux. Pourtant 46 conseils unitaires (*unitary authorities*) combinant les fonctions du comté et du

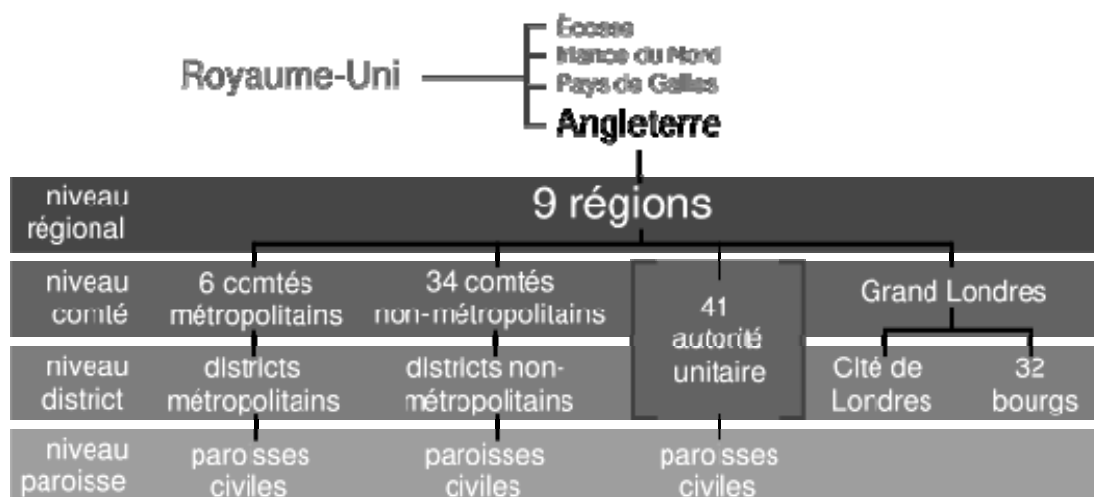
<sup>1467</sup> Elle est présidée par John BANHAM.

<sup>1468</sup> Normalement indépendante, elle connaîtra une crise lorsque John GUMMER remplace le Ministre HESELTINE et décide de faire pression sur la Commission pour qu'elle recommande un niveau unique. Les politiciens locaux acceptent mal cette interférence du pouvoir central sur la Commission, deux conseils - *Derbyshire* et *Lancashire* - vont jusqu'à déclarer que les manœuvres de GUMMER sont illégales. Mais, bien qu'ils gagnent l'affaire devant la Haute Cour (*High Court*) en janvier 1994, le Ministre continue à faire pression pour la solution unitaire.

district, vont être créés tandis que le reste du pays va continuer à être organisé à deux niveaux<sup>1469</sup>.

**699.** Depuis 1999, le plus haut niveau du gouvernement local en Angleterre est la région. Les neuf régions, sauf le cas particulier de Londres, sont une construction artificielle. À l'intérieur de chaque région, il y existe une structure complexe. La succession des réformes administratives a amené à une situation aujourd'hui complexe comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau 16. Diagramme des divisions administratives de l'Angleterre depuis 1995**<sup>1470</sup>



**700.** Le gouvernement de Tony BLAIR va réformer l'organisation anglaise avec la création de nouveaux organismes régionaux en 1997 - les agences de développement régional (*Regional Development Agencies* - RDA), les Assemblées régionales (*Regional Assembly*) et l'élargissement de l'Administration (*Government Office*), chargés de construire et de légaliser un cadre institutionnel. Le gouvernement va également agir sur le niveau inférieur en mettant en place les prémices d'un gouvernement municipal.

<sup>1469</sup> En outre, quatre comtés furent abolis : Avon, Cleveland, Humberside (soit les trois qui avaient été créés en 1974) et le comté historique de Berkshire. À noter également que le comté de Rutland aboli comme unité administrative en 1974 va être restauré.

<sup>1470</sup> Source : [http://fr.wikipedia.org/wiki/Image:English\\_administrative\\_divisions\\_since\\_1995\\_fr.svg](http://fr.wikipedia.org/wiki/Image:English_administrative_divisions_since_1995_fr.svg)

## **B/ Le développement d'un « gouvernement municipal »**

La réforme initiée en 1997 pourrait bien agir dans la direction d'un « gouvernement municipal », pourtant étranger à la tradition anglaise. En effet, les collectivités locales infra-régionales ne connaissaient pas véritablement, jusqu'à une époque récente, l'organisation classique distinguant entre assemblée délibérante et organe exécutif. La collectivité était administrée par un conseil élu au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire à un tour, pour 4 ans.

Le système instituait des commissions exécutives spécialisées, composées aux deux-tiers de membres du conseil, et d'un-tiers de personnes cooptées pour leur expérience ou leurs connaissances spécialisées. Mais il n'existait pas, dans le gouvernement local britannique, de rôle équivalent à celui de maire. Un conseiller était élu chaque année par ses pairs pour présider les réunions du conseil (*major* dans les districts et *chairman* dans les Comtés), mais les fonctions de président y étaient purement honorifique. L'influence politique majeure était assurée par le leader du parti majoritaire au sein du conseil, élu lui aussi pour un an, et les présidents des principales commissions. Certaines des compétences obligatoires (vote du budget, fixation d'un taux de l'impôt local...) ne pouvaient être assurées que par le conseil tout entier.

**701.** Le *Local Government Act 2000* met un terme au système des commissions utilisé par les municipalités en demandant à tous les conseils municipaux de consulter les citoyens au niveau local sur l'élection directe du Maire. La loi impose l'institution d'une autorité exécutive et propose trois modèles pour l'administration de l'autorité locale, qui tous séparent la fonction exécutive des conseillers<sup>1471</sup>.

En outre, la question de Londres, capitale de l'Angleterre a toujours été traitée à part, ce que nous ne manquerons pas également de faire ici.

### **1. Le modèle Londonien**

La ville de Londres a toujours bénéficié d'une organisation particulière. Dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, en 1888, un Conseil du Comté de Londres (*London County Council - LCC*) est créé<sup>1472</sup>. Il est

---

<sup>1471</sup> Les trois propositions sont :

- un maire élu directement au suffrage universel et un cabinet de 2 à 9 conseillers désignés par le maire au sein de l'assemblée ;
- un leader choisi par l'assemblée et un cabinet de 2 à 9 conseillers nommés soit par le leader, soit par l'assemblée ;
- un maire élu directement par la population, mais assisté par un responsable de l'administration désigné par l'assemblée qui est un « manager » rémunéré.

<sup>1472</sup> En 1855, le Parlement avait établi la *Metropolitan Board of Works* (MBW) dont les compétences étaient exclusivement techniques (infrastructures routières, aménagements de la Tamise, réseau d'égouts). Son territoire correspondait alors à celui de l'actuel *Inner London*.

remplacé en 1965 par le Conseil du Grand Londres (*Greater London Council, GLC*)<sup>1473</sup>. Le territoire de Londres est élargi et les compétences du pouvoir municipal sont accrues (transports et aménagement entre autres). Pour le Premier ministre conservateur MACMILLAN, cette extension du territoire de la capitale lui permet d'intégrer les banlieues conservatrices et de mettre fin à l'hégémonie travailliste qui s'exerce sur l'*Inner London*. Londres compte alors 32 *boroughs* (ou communes)<sup>1474</sup> plus celui de la City au statut particulier.



<sup>1473</sup> Ce gouvernement municipal, suivant la tradition anglaise, consiste en une structure de comité de conseillers dont le Maire a une position plus honorifique que réelle qui est remplie par les plus anciens chacun à leur tour.

<sup>1474</sup> City of London, Barking and Dagenham, Barnet, Bexley, Brent, Bromley, Camden, Croydon, Ealing, Enfield, Greenwich, Hackney, Hammersmith and Fulham, Haringey, Harrow, Havering, Hillingdon, Hounslow, Islington, Kensington and Chelsea, Kingston upon Thames, Lambeth, Lewisham, Merton, Newham, Redbridge, Richmond upon Thames, Southwark, Sutton, Tower Hamlets, Waltham Forest, Wandsworth et Westminster.

Les *boroughs* sont d'égale importance démographique (250000 habitants environ).

Les services stratégiques comme la planification à grande échelle, le transport public, les Arts, les services d'urgence ou le logement sont contrôlés par une autorité gouvernant l'ensemble de la capitale. Les plus petits bourgs contrôlent des services plus personnels, tels que la planification mineure, la maintenance des routes locales, le logement, les services sociaux, les bibliothèques, les parcs et les jardins, les soins pour les personnes âgées. L'éducation était également de la responsabilité des bourgs de deuxième niveau, bien que les 12 plus petits bourgs formèrent une commission jointe connue comme l'autorité d'Éducation de Londres (*Inner London Education Authority, ILEA*).

### **Figure 3. Carte du Grand Londres**<sup>1475</sup>

Mais ce grand conseil est aboli en 1986 par Margaret THATCHER<sup>1476</sup> qui ne peut contrôler ce conseil « à gauche ».

**702.** Onze années plus tard, Tony BLAIR va reprendre cette idée, et ses limites territoriales, en y ajoutant cependant un maire puissant avec des pouvoirs exécutifs importants, directement élu et responsable devant le peuple de sa ville. Lorsqu'il arrive au gouvernement en 1997, il publie en juillet un livre vert « *New Leadership for London* » qui ne laisse aucun doute sur la position du gouvernement :

« Le gouvernement croit, que depuis trop longtemps, les décisions à Londres ont été prises par un gouvernement central et des comités fantômes derrières des portes fermées. Personne ne sait qui parle pour Londres et trop souvent personne ne sait. La nouvelle autorité donnera aux londoniens une voix qui sera écoutée chez eux et à l'étranger. Ce sera la voix démocratique des cinq millions d'électeurs londoniens<sup>1477</sup>. »

Dans le sillage des référendums gallois et écossais, le *Greater London Authority (Referendum) Bill* est introduit au parlement en octobre 1997. Le gouvernement présente le livre blanc « *A Mayor and Assembly for London*<sup>1478</sup> » en mars 1998. Le 7 mai 1998, le même jour que les élections des bourgs londoniens, le référendum est organisé à Londres et voit la victoire du oui à 72 % mais avec seulement 34.6 % de participation. Le gouvernement poursuit le processus législatif au sein des chambres. Le « *Greater London Authority Act*<sup>1479</sup> » reçoit l'assentiment royal le 11 novembre 1999. Les premières élections se tiennent en mai 2000 et la Grande Assemblée de Londres est établie un mois plus tard en juin 2000. L'autorité du Grand Londres (*Greater London Authority*) est composée du Maire et de l'Assemblée de Londres.

**Le Maire** est élu tous les quatre ans. Le Maire est LE représentant de Londres, parlant au nom de plus 7 millions de londoniens<sup>1480</sup>, la plus large circonscription au Royaume-Uni. Il est compétent dans les grands domaines de la vie locale avec l'aide des agences comme les transports, avec *Transport for London* (TFL), l'aménagement, avec la *London Development Agency* (LDA), les services d'urgence et les pompiers, avec la *London Fire and Emergency Planning Authority* (LFEPa), et enfin la police métropolitaine, avec la *Metropolitan Police Authority* (MPA) dont il partage les responsabilités avec le ministre de l'Intérieur. Il doit ré-

<sup>1475</sup> Source : Office of the Deputy Prime Minister, *Local Government Finance Statistics England No.15*, 7 décembre 2004. Disponible sur <http://www.local.odpm.gov.uk/finance/stats/lgfs/lgfs15/chapter1.htm>

<sup>1476</sup> Il est supprimé par le *Local Government Act 1985* et remplacé par des « *quangos* ».

<sup>1477</sup> Department for Environment, Transport and the Regions (DETR), *New Leadership for London : A Consultation Paper*, Cm 3724, Juillet 1997.

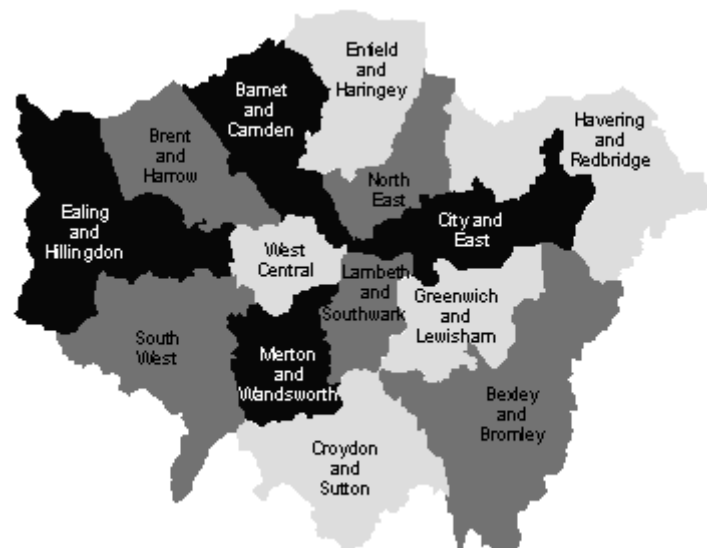
<sup>1478</sup> DETR, *Mayor and Assembly for London*, Cm 3897, Mars 1998.

<sup>1479</sup> A noter que l'acte fait 476 pages, beaucoup plus volumineux que les lois de dévolution écossaise et galloise.

<sup>1480</sup> A différencier : 2,7 millions d'habitants pour la ville proprement dite, 7 684 000 habitants pour le comté du Grand Londres et plus de 12 millions pour l'aire d'influence. Le grand Londres rassemble environ 40 % de la population nationale.

pondre devant l'assemblée et devant le peuple de Londres d'un budget annuel qui était de 7,517 milliards de livres en 2003 (11 milliards d'euros) qui est présenté à l'Assemblée pour approbation<sup>1481</sup> chaque année avant la fin du mois de février. Le budget est alimenté principalement par des subventions du gouvernement central (globales et affectées) et une taxe additionnelle (precept) sur la council tax, l'impôt local des boroughs. En février 2003, le maire de Londres a imposé un péage urbain dans le centre permettant d'apporter des recettes fiscales supplémentaires (montant estimé à 130 millions de livres pour l'année 2003 soit 190 millions d'euros). Mais dans l'ensemble le budget de la GLA est fortement contraint et elle ne dispose que de peu de marge de manœuvre.

**703. La nouvelle Assemblée** est composée de 25 membres élus au système de membre additionnel<sup>1482</sup>. Chacune des 14 circonscriptions électorales représente 2 ou 3 bourgs, comme le montre le découpage ci-dessous.



**Figure 4. Carte des circonscriptions électorales de l'Assemblée du Grand Londres<sup>1483</sup>**

Le rôle de l'assemblée est d'équilibrer les pouvoirs du maire. Pour cela, elle a le pouvoir

<sup>1481</sup> L'Assemblée approuve le budget à la majorité simple, mais un amendement nécessite une majorité des deux tiers.

<sup>1482</sup> 14 membres de l'Assemblée sont élus au système traditionnel du *First Past the Post System*, chacun représentant une circonscription de deux ou trois bourgs londoniens. Les 11 membres restants sont élus sur une liste établie par les partis pour représenter le public sur une base plus large en proportion des votes pour leurs propres partis à travers la capitale. Il y a une règle d'un minimum de 5 %. Ce système tend à exclure les petits partis, tels que le parti d'extrême droite anglais, le *British National Party*.

**Les élections de 2000** ont créé une assemblée sans majorité politique avec 9 travaillistes, 9 conservateurs, 4 libéraux démocrates et 3 verts.

**Les élections de 2004** ont vu sa composition modifiée avec 9 conservateurs, 7 travaillistes, 5 libéraux démocrates, 2 verts et 2 membres du parti indépendant britannique – *UK Independence Party*.

<sup>1483</sup> **Les quatorze circonscriptions électorales** sont : Barnet and Camden, Bexley and Bromley, Brent and Harrow, City and East London (Barking and Dagenham, City of London, Newham, Tower Hamlets), Croydon and Sutton, Ealing and Hillingdon, Enfield and Haringey, Greenwich and Lewisham, Haringey and Redbridge, Lambeth and Southwark, Merton and Wandsworth, North East (Hackney, Islington, Waltham Forest), South West (Hounslow, Kingston-upon-Thames, Richmond-upon-Thames), West Central (Hammersmith and Fulham, Kensington and Chelsea, Westminster). Source : <http://www.london.gov.uk/assembly/constituencies.jsp>

d'approuver le budget annuel du Maire et ses priorités stratégiques, de contrôler le travail de son bureau et de revoir la performance des Agences diverses<sup>1484</sup> et politiquement sensibles pour lesquelles le Maire procède à des nominations<sup>1485</sup> ou sur lesquelles il exerce un contrôle politique. L'Assemblée élit un président<sup>1486</sup> et un vice-président, qui ont la capacité de remplacer le Maire en cas d'absence. L'Assemblée peut également s'organiser en comités équilibrés politiquement, qui fonctionnent d'une manière similaire aux comités parlementaires, et qui ont le pouvoir d'appeler des témoins et de recueillir des preuves afin d'aider les enquêtes. L'équilibre, voulu institutionnellement, existe aussi politiquement. Les forces politiques de droite et de gauche sont à égalité depuis la création du *Greater London Council*, puisque la majorité change à chaque élection, le centre de Londres restant dominé par les travaillistes et la périphérie par les conservateurs.

**704.** A l'intérieur de cette structure, le Maire a des pouvoirs exécutifs qui lui permettent d'établir des stratégies sur un certain nombre de questions publiques, plus particulièrement sur le transport, la pollution, le recyclage, la régénération et le développement économique, la qualité de l'air et la pollution, et la culture. Dans la préparation des stratégies, le Maire a l'obligation de consulter l'Assemblée. Mais il est également libre de consulter les bourgs, les institutions fonctionnelles de la GLA ou tout autre individu ou conseiller lorsqu'il l'estime approprié. Il peut également déléguer ses pouvoirs à un Maire adjoint qui est choisi parmi les membres de l'Assemblée et par eux-mêmes, ou il peut également déléguer aux officiers de la LGA, des institutions fonctionnelles ou des bourgs londoniens. Le Maire est responsable notamment à travers un rapport mensuel communiqué à l'Assemblée et une session de *question time* à l'assemblée. Une fois par an, le Maire doit présenter un rapport transitoire devant l'Assemblée pour un débat et qui est ensuite publié comme un « Etat de Londres » (*State of London*). Deux fois par an, en association avec l'Assemblée le Maire s'adresse directement Londoniens par un temps de question au peuple - *People's Question Time*.

**705.** Le mode de scrutin pour élire le Maire est connu sous le nom de *Supplementary Vote*, c'est à dire au suffrage direct avec vote préférentiel. Chaque électeur a deux votes : le premier où il vote pour son candidat favori, le second où il vote pour sa deuxième préférence. Si un candidat gagne plus de la moitié des suffrages au premier vote, il est alors élu. Au même mo-

---

<sup>1484</sup> Ces agences, connues comme les « institutions fonctionnelles » sont : *Transport for London* (TfL) ; *London Development Agency* (LDA) ; *Metropolitan Police Authority* (MPA) ; *London Fire and Emergency Planning Authority* (LFEPA).

<sup>1485</sup> Ses pouvoirs de nomination sont considérables : il désigne les 15 membres du conseil d'administration de l'agence de coordination des transports, les 15 membres du conseil d'administration de la SDA, ainsi que son directeur général, 12 des 23 membres de l'autorité de police métropolitaine et 9 des 17 membres de l'autorité de lutte contre l'incendie ; en outre il est consulté par le Ministre de l'intérieur avant la nomination du chef de la police métropolitaine.

<sup>1486</sup> L'Assemblée a élu le 10 juin 2004, Brian COLEMAN, conservateur, au poste de président.



ment, les électeurs votent pour les 25 membres de la Grande Assemblée de Londres (*Greater London Assembly*) selon le mode de scrutin déjà mis en place pour les assemblées au pays de Galles et en Ecosse.

La première élection prévue le 4 mai 2000 a donné lieu à une bataille acharnée entre les partis mais surtout au sein du parti travailliste. Tony BLAIR, comme pour les élections générales à l'Assemblée galloise, a en effet essayé d'imposer un candidat au parti travailliste de Londres, en vue d'éviter la candidature de Ken LIVINGSTONE<sup>1487</sup>. A l'issue d'une élection interne complexe<sup>1488</sup> et quelque peu « truquée<sup>1489</sup> », le parti désigne Frank DOBSON, ancien secrétaire d'État à la santé, comme candidat officiel. Ken LIVINGSTONE choisit alors de se présenter comme candidat indépendant et est exclu presque aussitôt du parti après trente et un ans. Il remporte l'élection sans difficulté, de plus de 10 points devant son adversaire conservateur, l'ancien ministre Steven NORRIS<sup>1490</sup>, et de plus de 25 points devant le candidat officiel du parti travailliste<sup>1491</sup>. Cependant malgré la politisation et la médiatisation importante de l'élection, seuls 1 714 162 des électeurs (soit 33.65 %) sur les 5 093 464 se déplacent pour voter, ce qui rappelle le taux de participation aux élections locales autour des 30 %<sup>1492</sup>. En ce

<sup>1487</sup> Ken LIVINGSTONE fut le dernier dirigeant du Grand Conseil de Londres entre 1981 et 1986 (année de sa suppression par le gouvernement Thatcher). Il y mena une politique sociale et défendit les orientations progressistes sur les questions de société. Il réduisit le prix des transports publics (métro et bus) ; il noua les premiers liens avec le Sinn Féin, la branche politique de l'IRA ; il défendit le principe de l'égalité des sexes et fut l'un des premiers à militer pour la reconnaissance des droits des homosexuels.

<sup>1488</sup> Après avoir passé le test de l'entretien au siège du parti, les candidats : Ken LIVINGSTONE, l'ancienne actrice Glenda JACKSON et Frank DOBSON, le candidat de l'appareil blairiste devaient être départagés par le vote des militants répartis dans un collège électoral complexe comprenant trois sections : l'une composée des membres du Parlement et députés européens de Londres, l'autre des membres des syndicats affiliés au parti et la dernière des adhérents directs. Ce collège avait été conçu de manière à surreprésenter les députés : leur vote pesait 450 fois plus que celui d'un militant de base. En outre, les directions syndicales pouvaient choisir de ne pas consulter leurs membres et reporter l'intégralité de leurs votes sur un candidat choisi en petit comité. Surveillés de très près par le bureau du premier ministre, le collège des députés vota pour M. DOBSON. Ceux des syndicats qui consultèrent leurs membres votèrent largement pour M. LIVINGSTONE (74.6 % contre 14.1 % pour M. DOBSON). Mais quand ils utilisèrent la procédure du vote bloqué, M. DOBSON remporta 80 % des suffrages. Quant aux adhérents directs, ils votèrent en faveur de M. LIVINGSTONE (60 % contre 40 %). Si le principe « un membre, une voix » avait été retenu, M. LIVINGSTONE aurait aisément emporté l'élection puisqu'il reçut environ 70 000 voix contre seulement 20 000 pour M. DOBSON.

<sup>1489</sup> Le Times, lui-même, à cette occasion, a rebaptisé le parti travailliste de « parti à truquer les élections », The Times, Londres, 24 Février 2000

<sup>1490</sup> Steven NORRIS remplace le candidat officiel du parti conservateur, Jeffrey ARCHER, obligé de se retirer de l'élection à cause de l'affaire du *Libel* en 1987

<sup>1491</sup> **Résultats de l'élection du Maire**

**Premier vote**

	Voix	%
LIVINGSTONE K (Ind)	667877	38.96
NORRIS S (Cons.)	464434	27.09
DOBSON F (Trav.)	223884	13.06
KRAMER S (L-D)	203452	11.87
JOHNSON D. (Verts)	38121	2.22
Autres candidats (6)	116394	6.79

**Deuxième vote**

LIVINGSTONE K (Ind)	776427	57.92
NORRIS S (Cons.)	564137	42.08

<sup>1492</sup> 38.1 % aux dernières élections locales du 3 mai 2007

qui concerne les élections à l'assemblée, les travaillistes sont les grands perdants obtenant un nombre de sièges égal aux conservateurs<sup>1493</sup>. L'élection suivante, en juin 2004 n'a pas vu la même opposition face à Ken le rouge. Ken LIVINGSTONE a été réintégré au sein du parti travailliste et se présente donc sous cette étiquette. Il fait pourtant campagne en se déclarant contre l'implication de son pays dans la guerre en Irak. Le 10 juin, il remporte l'élection.

L'Etat est aussi très présent sur le Grand Londres, notamment à travers le *Government Office for London* (GOL), sorte de mini-préfecture dont le territoire couvre celui de la *Greater London Authority*. GOL a en charge les politiques de l'Etat sur le Grand Londres ainsi que les relations technico-administratives avec les acteurs publics londoniens.

**706.** En résumé il y a trois acteurs du côté des autorités publiques : les *boroughs*, la GLA et l'Etat. Les *boroughs* assurent principalement des tâches de gestion et de représentation de la population locale, la GLA occupe une fonction essentiellement stratégique et représente le Grand Londres. L'Etat maintient une forte présence par le contrôle des politiques publiques qui fait de l'Angleterre en général et de Londres en particulier une région fortement centralisée. Ces trois acteurs entretiennent d'étroites relations mais qui semblent peu institutionnalisées si ce n'est la mise en place au sein de la division du GOL " GLA, Business and Europe " plus spécialement chargée des relations avec la GLA. Cette dernière entretient par ailleurs des relations avec l'*Association of London Governments* (ALG), un organisme qui rassemble les 32 *boroughs* et avec lequel la GLA travaille régulièrement, notamment dans l'élaboration de ses stratégies.

**707.** Le GLA dispose aujourd'hui d'une réelle légitimité politique que le maire s'emploie à renforcer par un recours systématique aux relations directes avec la population londonienne et par un développement des liens aussi bien avec les *boroughs* qu'avec les forces économiques et sociales. Mais le GLA souhaite voir ses pouvoirs et ses ressources se renforcer, notamment dans des domaines comme le logement. En juillet 2006, la secrétaire d'Etat du gouvernement local et des Communautés, Ruth KELLY annonce le transfert d'un certain nombre de fonctions entre l'Etat et l'autorité du Grand Londres pour « renforcer la conduite de Londres ( ...) ; réussir un juste équilibre entre le gouvernement national, la GLA et les bourgs de Londres<sup>1494</sup> ». Le projet renforce le pouvoir du Maire sur le logement et la formation des adultes à Londres. Il lui donne également des pouvoirs stratégiques sur un vaste éventail de domaines comme les déchets, la culture et le sport, la santé, le changement climatique et la nomination aux commissions de certaines institutions. Le projet renforce en contrepartie la

---

<sup>1493</sup> Résultats de l'élection pour l'Assemblée : Conservateurs : 9 sièges ; Travaillistes : 9 sièges ; Libéraux-démocrates : 4 sièges ; Verts : 3 sièges.

<sup>1494</sup> Disponible sur [http://www.london.gov.uk/view\\_press\\_release.jsp?releaseid=8621](http://www.london.gov.uk/view_press_release.jsp?releaseid=8621)

capacité de l'Assemblée de Londres à contrôler les activités du Maire<sup>1495</sup>. Le projet de loi, *Greater London Authority Bill*, a été déposé devant la Chambre des Communes le 21 novembre 2006<sup>1496</sup>. En avril 2007, Ken LIVINGSTONE a réclamé plus de pouvoir fiscal pour l'autorité londonienne<sup>1497</sup>.

---

<sup>1495</sup> Le Maire aura un nouveau rôle et de nouveaux pouvoirs dans les domaines suivants :

1. logement : responsabilité de la Commission de Logement de Londres (*London Housing Board*) sera transférée au Maire. Le maire préparera et publiera une stratégie pour le logement à Londres et un plan d'investissement, établissant ses priorités pour les besoins des londoniens. Il décidera de la manière dont l'argent public sera dépensé pour de nouveaux logements
2. apprentissage : le Maire aura un devoir statutaire de promouvoir l'apprentissage à Londres et présidera une nouvelle commission de formation et d'emploi (*London Skills and Employment Board*). Le Maire devra établir une stratégie pour l'apprentissage à Londres, établissant ses priorités et son budget.
3. planification : le Maire sera capable de diriger les changements de programmes des bourgs pour le développement local. Il aura une voix prépondérante sur la conformité générale de ces projets avec son plan de Londres. Il aura une discrétion générale pour déterminer les applications de planification d'importance stratégique.
4. déchets : le Maire mènera un forum sur les déchets et le recyclage, en travaillant en collaboration avec les bourgs pour améliorer la performance dans la gestion des déchets et du recyclage. Les autorités de déchets de Londres et les bourgs devront être en conformité avec la stratégie de gestion des déchets du Maire.
5. culture : le Maire devra nommer le président et les membres du Conseil des Arts de Londres, de la Commission régionale des sports et des musées, des bibliothèques et des archives de Londres. La GLA devra consulter les diverses institutions culturelles dans le développement de la stratégie culturelle du Maire.
6. santé : le Maire préparera une stratégie pour répondre aux inégalités de santé à Londres et promouvoir la réduction de ces inégalités. Le directeur régional pour la santé publique à Londres agira comme conseiller de santé pour le Maire et l'autorité du Grand Londres.
7. Changement climatique et énergie : Le Maire préparera et publiera une stratégie sur le changement climatique et l'énergie pour Londres, établissant la manière dont la capitale pourra minimiser ses émissions de carbone dioxyde et améliorer l'investissement des entreprises dans les énergies nouvelles. Il devra publier une stratégie sur l'adaptation de la capitale aux effets du changement climatique.
8. Eau : le secrétaire d'Etat aura un droit de regard sur la structure d'action de l'eau du Maire.

**En ce qui concerne les institutions fonctionnelles**, le maire aura des pouvoirs additionnels en ce qui concerne les nominations des commissions qui ont pour but de lui donner une plus grande liberté de choix et plus d'influence. Les changements principaux sont :

- Le Maire aura discrétion pour nommer des représentants politique à la Commission de Transport de Londres
- Le Maire nommera le président de l'autorité de police métropolitaine (*Metropolitan Police Authority - MPA*) ou assumera ce rôle lui-même.
- Le Maire nommera deux membres de la commission des secours de Londres (*London Fire and Emergency Planning Authority- LFEPA*) et sera capable de diriger et donner des directions à l'autorité.

Les changements principaux pour l'Assemblée de Londres sont :

- L'Assemblée pourra établir son propre budget et publiera un rapport annuel établissant son travail et ses résultats sur les 12 mois précédents.
- L'Assemblée pourra tenir des auditions de confirmation pour les nominations proposées par le Maire.
- Le Maire devra écouter les opinions de l'Assemblée et des institutions fonctionnelles dans la préparation ou la révision de ses stratégies. S'il choisit de ne pas agir selon leurs conseils, il devra s'en justifier.
- Le Maire et l'Assemblée nommeront ensemble aux postes statutaires de l'Autorité.

Projet de loi disponible sur <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmbills/011/2007011.pdf> et notes explicatives disponibles sur <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmbills/011/en/07011x--htm>

<sup>1496</sup> Le projet a terminé son passage devant la Chambre des Communes (troisième lecture : 27.02.07). Il a complété sa deuxième lecture devant la Chambre des Lords (28.03.07) et est actuellement devant le grand comité pour amendement depuis le 4 avril 2007. Pour une mise à jour voir :

[http://www.publications.parliament.uk/pa/pabills/200607/greater\\_london\\_authority.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/pabills/200607/greater_london_authority.htm)

<sup>1497</sup> Le 2 avril 2007, le maire annonce que le salaire minimum devrait être augmenté de 15 pence pour les travailleurs londoniens. « *Mayor calls for boost in London wage* »

<http://www.epolitix.com/EN/News/200704/20b63a3e-6681-40d3-88fd-c9906c79d3e9.htm>

## 2. Une régénération urbaine

L'idée d'un Maire élu et responsable est séduisante dans la perspective d'aider à plus de responsabilité et de transparence. La réforme souhaite en effet introduire une conception plus directive du pouvoir, le Maire devenant le conducteur et le référent de la politique municipale. La réforme met fin à un système basé sur les comités en place depuis 1835. Le gouvernement travailliste a généralisé l'idée d'un Maire élu pour les grandes villes. Ces intentions ont été établies dans le *Local Government Act 2000* qui a spécifié un nombre de formes possibles qu'un exécutif de conseil au niveau local (*council executive*) pourrait prendre. La loi oblige chaque autorité locale à consulter la communauté locale sur ses propositions pour son modèle exécutif « préféré ». La loi requiert également que si, suivant la consultation, le modèle préféré entraîne une forme d'exécutif mené par un maire élu, cette proposition devra être sujette à un référendum statutaire avant son implantation. En pratique la majorité des conseils (314) a opté pour le modèle du leader et du cabinet, modèle ressemblant le plus au système avant la réforme. Un modèle alternatif était uniquement disponible dans les conseils de district (59) principalement ruraux composés de 85 000 ou moins de résidents ou alors pour le conseil qui avait tenu un référendum sur le maire mais avait choisi ce modèle comme solution de retrait ; seuls Brighton et le conseil de ville de Hove l'ont fait. Le modèle du maire et du conseil a été accepté seulement dans un conseil (*Stoke on Trent City*) et seulement proposé dans deux référendums.

**708.** Il y a deux moyens de convoquer un référendum. La procédure normale laisse le soin au Conseil de le requérir, c'est qui est arrivé dans 22 des 34 conduits. Mais les électeurs eux-même par pétition peuvent demander la tenue du référendum C'est ce qui est arrivé dans les 12 autres cas. Enfin, dans un cas, celui du conseil de Southwark, le gouvernement a forcé la convocation. Sur les 34 référendums organisés entre juin 2001 et mai 2006, seulement 12 ont été positifs. L'expérience s'est pour l'instant soldée par un échec au pays de Galles où seule une autorité galloise, Ceredigion, a tenu un référendum qui s'est soldé par un échec.

**Tableau 17. Référendums organisés dans les villes anglaises sur la mise en place d'un Maire élu**

Autorité Locale <i>Council</i> <sup>1498</sup>	Date du référendum	Résultat	Pour %	Contre %	Participation %
Berwick-upon-Tweed	7 Juin 2001	NON	26	74	64
Cheltenham	28 Juin 2001	NON	33	67	31
Gloucester	28 Juin 2001	NON	31	69	31
Watford	12 Juillet 2001	OUI	52	48	24.5
Doncaster	22 Septembre 2001	OUI	65	35	25
Kirklees	4 Octobre 2001	NON	27	73	13
Sunderland	11 Octobre 2001	NON	43	57	10
Hartlepool	18 Octobre 2001	OUI	51	49	31
Lewisham	18 Octobre 2001	OUI	51	49	18
North Tyneside	18 Octobre 2001	OUI	58	42	36
Middlesbrough	18 Octobre 2001	OUI	84	16	34
Sedgefield	18 Octobre 2001	NON	47	53	33
Brighton & Hove	18 Octobre 2001	NON	38	62	32
Redditch	8 Novembre 2001	NON	44	56	28
Durham	20 Novembre 2001	NON	41	59	28.5
Harrow	7 Décembre 2001	NON	42	58	26
Plymouth	24 Janvier 2002	NON	41	59	40
Harlow	24 Janvier 2002	NON	25	75	36
Newham	31 Janvier 2002	OUI	68.2	31.8	25.9
Shepway	31 Janvier 2002	NON	44	56	36.3
Southwark	31 Janvier 2002	NON	31.4	68.6	11.2
West Devon	31 Janvier 2002	NON	23	77	42
Bedford	21 Février 2002	OUI	67.2	32.8	15.5
Hackney	2 Mai 2002	OUI	58.94	41.06	31.85
Mansfield	2 Mai 2002	OUI	54	44	21
Newcastle-under-Lyme	2 Mai 2002	NON	44	56	31.5
Oxford	2 Mai 2002	NON	44	56	33.8
Stoke-on-Trent	2 Mai 2002	OUI	58	42	27.8
Bourg londonien de Ealing	12 Décembre 2002	NON	44.8	55.2	9.8
Ceredigion /pays de Galles	20 mai 2004	NON	27	73	36
Ile de Wight	5 mai 2005	NON	43.7	56.3	60.4
Fenland	14 juillet 2005	NON			33.6
Torbay <sup>1499</sup>	14 juillet 2005	OUI	55.2	44.8	32.1
Crewe et Nantwich	4 mai 2006	NON	38.2	60.8	35.3

Un maire élu a des pouvoirs similaires au comité exécutif tel qu'il existe dans le modèle du dirigeant et du cabinet. Ils sont définis dans le *Local Government (Functions and Responsibilities) (England) regulations 2000* et peuvent être décrits comme des pouvoirs exclusifs et de codécision.

<sup>1498</sup> Source : The Times, 18 Février 2002, p.8, Londres complété par New Local Government Network (<http://www.nlgn.org.uk/yourmajor/>) et site de la commission électorale : <http://www.electoralcommission.org.uk/referendums/mayoralrefresults.cfm>

<sup>1499</sup> Torbay a élu en octobre 2005 le seul maire conservateur.

Les pouvoirs de codécision sont ceux que le Maire partage avec le conseil et consiste dans le pouvoir de faire le budget annuel de l'autorité locale et ses documents de structure politique qui sont : le plan annuel de bibliothèque, le plan de performance de meilleure valeur (Best Value performance), le plan des services aux enfants, le plan de soin à la communauté, la stratégie de la communauté, la stratégie de réduction du désordre et du crime, le plan de développement des jeunes années, le plan de développement de l'éducation, la structure de développement local et le plan de justice de la jeunesse.

Pour amender ou rejeter les propositions du Maire pour tout document budgétaire ou de politique, le conseil doit le faire à une majorité des deux-tiers<sup>1500</sup>.

Les pouvoirs exclusifs sont moins faciles à délimiter notamment car ils se définissent négativement. Ils consistent en tous les pouvoirs accordés à une autorité locale par un acte du parlement à l'exception de ceux définis comme des pouvoirs de co-décision ou qui ne « sont pas de la responsabilité d'une autorité de l'exécutif<sup>1501</sup> ».

**709.** Un maire élu a également le pouvoir de nommer jusqu'à neuf conseillers comme membres d'un cabinet et de leur déléguer des pouvoirs individuellement. En pratique le maire reste personnellement responsable, et la plupart des maires a choisi de peu déléguer. Comme pour les institutions dévolues, le service civil reste celui de la couronne. Parmi les 12 maires, 4 sont indépendants. 3 voyaient leurs sièges contestés aux élections du 3 mai 2007 : ils ont été tous réélus<sup>1502</sup>.

En tant que responsable politique, le Maire est devenu porte-parole voire promoteur de la ville lui donnant aux yeux des entreprises le pouvoir d'influencer et de conduire l'économie locale. En effet, la personnification du pouvoir dans une seule personne permet de clarifier le pouvoir et la responsabilité. Cette idée d'un maire élu s'est propagée dans la classe politique, séduisant conservateurs<sup>1503</sup> et travaillistes, et devrait bientôt se généraliser aux grandes villes de l'Angleterre, selon les dires de Tony BLAIR qui n'hésite pas à prédire des maires élus à travers toute l'Angleterre dans les dix prochaines années<sup>1504</sup>.

---

<sup>1500</sup> *Local Government (Standing Orders) (England) Regulations 2001*

<sup>1501</sup> La liste est limitée aux décisions quasi-judiciaires sur la planification et la licence et certaines décisions concernant l'emploi ou le juridique.

<sup>1502</sup> A **Bedford**, le candidat indépendant Frank BRANSTON se représentait pour sa réélection. Face à lui le candidat conservateur Nicky ATTENBOROUGH, travailliste Randolph CHARLES, libéral-démocrate Christine MCHUGH et vert Justina MCLENNAN. A **Mansfield**, le Maire indépendant Tony EGGINTON a été élu face au candidat travailliste Alan MEALE. Etaient également candidats : Aaron BEATTIE (conservateur), Phillip BURMAN (libéral-démocrate) et Mary BUTTON (vert). Enfin, à **Middlesbrough**, le Maire indépendant Ray MALLON a été réélu face à Joe MICHNA (Libéral-Démocrate), Charles ROONEY (travailliste) et Dorothy SMITH (Conservateur).

<sup>1503</sup> MCGEE Simon, *CAMERON says elected mayors can empower our cities*, 16 juin 2007, YorkshirePost. Disponible sur <http://www.yorkshirepost.co.uk/news?articleid=2959829>

<sup>1504</sup> *Major cities 'will get elected mayors'*, 18 juin 2007.

Disponible sur <http://www.epolitix.com/EN/News/200706/419a6d11-a8f8-4319-8cb4-32748330980e.htm>



## II. Le régionalisme anglais : une réponse avortée à la question anglaise

L'idée d'un régionalisme anglais n'est pas liée au nouveau parti travailliste. La première tentative remonte au XVII<sup>ème</sup> siècle lorsque Olivier CROMWELL divise l'Angleterre en onze différentes composantes territoriales pendant sa « règle des Majors Généraux » dans les années 1650. Cette structure régionale ne survécut pas à la restauration et pendant des siècles, il n'y eût plus de tentatives. L'approche unitaire du gouvernement est devenue le modèle politique dominant. Il faudra attendre les années 1960<sup>1505</sup> pour voir resurgir le concept d'une régionalisation de l'Angleterre. En 1969, le rapport de la Commission REDCLIFFE-MAUD\* sur la réforme du gouvernement défend essentiellement une structure à deux niveaux de gouvernement local en Angleterre basée sur une géographie sociale<sup>1506</sup>. Quatre années plus tard, en 1973, le rapport sur la Constitution de la Commission KILBRANDON<sup>1507</sup> recommande des « *advisory councils* » pour l'Angleterre tandis que Lord CROWTHER-HUNT\* et le professeur Alan PEACOCK dans leur Memorandum dissident, défendent l'idée d'une division de l'Angleterre en cinq régions administratives. L'échec des travaillistes aux élections générales de 1970 va enterrer tout projet de réforme, les conservateurs optant pour un gouvernement local à deux niveaux divisé entre les comtés et les districts. Revenant au pouvoir en 1974, avec les nationalistes écossais et gallois, le gouvernement de James CALLAGHAN va tenter de mettre en place la dévolution pour l'Ecosse et le pays de Galles, tentative, comme on le sait, avortée. Lors de la réflexion sur la dévolution, le parti travailliste publie un livre blanc « *Devolution, The English Dimension* », en 1976, où il reconnaît les effets négatifs de la dévolution pour l'Angleterre en déclarant que :

« Les craintes ont exprimé que la dévolution mènera vers une augmentation de pouvoirs et d'influence aux administrations dévolues d'un genre vraisemblablement qui entraînera un préjudice pour les intérêts de l'Angleterre, et plus particulièrement, aux régions les moins prospères d'Angleterre<sup>1508</sup>. »

Le problème s'évanouit avec l'échec des référendums en 1979 et le règne des conservateurs. L'Angleterre, représentée et défendue par Margaret THATCHER, « nationaliste anglaise », va de nouveau « écraser » les autres entités britanniques.

**710.** Cependant, pour John PRESCOTT, premier ministre adjoint et grand défenseur au sein du parti travailliste de la dévolution anglaise il n'y a pas de différence entre la dévolution

---

<sup>1505</sup> Le Ministre du logement et du gouvernement local de l'époque commence à défendre le concept des régions étendues (*extended city regions*).

<sup>1506</sup> Le rapport recommandait la création de 61 autorités anglaises, en dehors de Londres, dont 58 unitaires et 3 dans des zones métropolitaines. Le Memorandum dissident de Monsieur DEREK favorisait quant à lui 39 « régions - villes » (*city-regions*) et 148 districts.

<sup>1507</sup> Rapport de la Commission royale sur la Constitution, 1969-1973, Cmnd 5460

<sup>1508</sup> Livre blanc, *Devolution, The English Dimension*, para. 22, 1976.



écossaise et galloise et l'Angleterre<sup>1509</sup>. Il y en a pourtant plusieurs qui complexifient la mise en place d'une autonomie similaire. Tout d'abord, le système local en Angleterre n'a pas été réorganisé comme l'ont été le pays de Galles et l'Ecosse en 1996 avec la mise en place d'autorités unitaires (*unitary authorities*). Le système local anglais fonctionne avec un système à deux niveaux avec les comtés et les districts. Ensuite, une difficulté provient du peu de revendication nationaliste pour la dévolution dans les régions anglaises<sup>1510</sup>. En effet, pour reprendre l'image de Christopher HARVIE, le régionalisme en Angleterre est « le chien qui n'a jamais aboyé<sup>1511</sup> ».

C'est pourquoi la mise en place d'une dévolution à l'anglaise a nécessité dans un premier temps une réorganisation de grande envergure du système de gouvernement local **(A)** et doit s'accompagner d'une véritable demande pour ce changement **(B)**.

---

<sup>1509</sup> John PRESCOTT déclare dans un discours au *Department for Environment, Transport and the Regions* (DETR) en 2000 :

« L'Ecosse et le pays de Galles, vous avez établi des administrations qui sont responsables directement devant le peuple...c'est une des choses pour la responsabilité démocratique et le peuple qui sont une réponse et une action pour les régions. C'est arrivé en Ecosse et au pays de Galles et je ne vois pas de différence en Angleterre. »

Il réaffirme cette position devant la Chambre des Communes le 11 février 2004 :

« Si le gouvernement dévolu est assez bien pour les 15 millions de gens qui vivent en Ecosse, au pays de Galles, en Irlande du Nord et à Londres, il est certainement bien aussi pour les 2.5 millions de personnes qui vivent dans le Nord-est, les 5 millions dans le Yorkshire et Humberside et les 7 millions dans le Nord-Ouest. »

HC Deb., 11 Février 2004, Col. 1487.

<sup>1510</sup> A ce propos, lors des premiers projets de dévolution écossais et gallois en 1978, Michael FOOT déclare que : « Le gouvernement ne propose pas d'initier un changement constitutionnel majeur en Angleterre jusqu'à ce qu'il y ait une preuve d'un soutien pour celui-ci. »

Chambre des Communes, Débats, 5<sup>th</sup> séries, vol.939, Réponses écrites, col.108, 15 Novembre 1977

<sup>1511</sup> Christopher HARVIE, *English regionalism : the dog that never barked*, in B. Crick, « National identities : the Constitution of the UK », 1991

## A/ Une décentralisation à la carte

Dans le but de construire une « Grande-Bretagne des Nations et des Régions où il y ait plusieurs, et pas juste un, centres d'initiative et d'énergie<sup>1512</sup> », la solution envisagée par le gouvernement travailliste est de mettre en place une décentralisation à la carte afin de renforcer l'Union, comme le déclare Tony BLAIR dans le livre blanc écossais, « par la reconnaissance des revendications de l'Ecosse, du pays de Galles et des régions anglaises possédant une forte identité<sup>1513</sup>. »

**711.** Le parti travailliste va se lancer dans une campagne de régionalisation en Angleterre<sup>1514</sup> parallèlement à ses projets de dévolution écossaise et galloise. En juillet 1995, Jack STRAW, le ministre de l'intérieur *fantôme*, va produire un document de consultation « *A choice for England* »<sup>1515</sup> où il propose une approche en deux étapes pour le développement du régionalisme. Tout d'abord la mise en place de chambres régionales afin de regrouper les autorités locales déjà existantes et ensuite lorsqu'il y aura la preuve d'une demande, seront mises en place des assemblées régionales directement élues. En 1996, le parti travailliste publie « *A New Voice for England's Regions* » qui précise le projet par le recours à des référendums locaux pour s'assurer d'une réelle volonté des peuples pour un gouvernement régional<sup>1516</sup>. En effet, il ne s'agit pas dans le cas de l'Angleterre d'imposer une réforme unique mais bien de trouver la forme de gouvernement qui convient le mieux à la situation locale, économique et politique.

Comme le déclare le parti travailliste dans leur manifeste électoral pour les élections générales de 1997 : « Les conservateurs ont créé un gouvernement régional en étages en Angleterre à travers les Quangos et les bureaux régionaux du gouvernement. Entre temps les autorités loca-

---

<sup>1512</sup> Gordon BROWN, discours à l'Institut Smith, 2001, cité par Constitution Unit, English regions, février 2001

<sup>1513</sup> *Scotland's Parliament*, Cm.3658

<sup>1514</sup> Il y a eu deux tendances, au sein du parti travailliste, concernant la réforme de l'Angleterre. D'un côté, on trouvait ceux dans le parti représentés par John PRESCOTT et Richard CABORN, impressionnés par le succès des agences régionales mises en place en Ecosse et au pays de Galles qui souhaitaient l'établissement d'agences similaires pour l'Angleterre. De l'autre côté, il y avait ceux représentés par Jack STRAW et d'autres en relation avec la *Charter 88* qui étaient critiques par rapport au développement du manque de responsabilité publique des institutions sous les conservateurs et concernés par le déficit démocratique qui a été créé par l'établissement des neuf bureaux gouvernementaux (*Government offices*) irresponsables, qui souhaitent rendre ce niveau d'administration régionale plus responsable devant les institutions basées et élues par le peuple de chaque région.

<sup>1515</sup> Le document établissait trois garanties avant qu'une chambre régionale se transforme en assemblée élue :

1. le projet pour une assemblée directement élue devrait avoir été rédigé et approuvé par la chambre régionale, et donc bénéficier du soutien de la plupart des autorités locales de la région,
2. Il devra être approuvé par le Parlement
3. Il devra y avoir une preuve claire de l'accord public qui inclura, si le parlement l'a approuvé, un référendum régional. « *A choice for England* », 1995, p.3

<sup>1516</sup> A ce propos « l'emploi du temps pour aller de chambres régionales à des assemblées régionales est destiné à varier d'une région à l'autre. Dans certaines régions les associations régionales existantes peuvent aujourd'hui couvrir certaines des fonctions des assemblées régionales que nous proposons. Tandis que d'autres régions peuvent vouloir avancer plus vite, il peut y en avoir d'autres qui ne veulent pas du tout faire ce changement », « *A New Voice for England's Regions* », p.12

les ont ensemble créé une voix régionale plus coordonnée<sup>1517</sup>. » Le parti travailliste se propose alors d'établir dans un premier temps sur la base de ces développements : « des chambres régionales afin de coordonner le transport, la planification, le développement économique, les offres pour le financement européen et la planification de l'usage de la terre<sup>1518</sup>. »

**712.** Très rapidement après son arrivée au pouvoir en mai 1997, le gouvernement travailliste, établit dans cette perspective régionaliste, un nouveau Ministère de l'environnement, du transport et des *régions*. Les élections de 2001 voient la création du Bureau du Vice Premier Ministre au sein du Bureau du Cabinet, qui prend désormais en charge et coordonne les activités de l'unité de Coordination Régionale, des bureaux gouvernementaux. Un nouveau Ministère pour l'Environnement, les affaires sanitaires et rurales est créé prenant les responsabilités du précédent Ministère de l'environnement, du transport et des *régions* en matière d'environnement, de développement rural et du développement durable. Un nouveau ministère pour le transport, le gouvernement local et les Régions est également créé reprenant les anciennes responsabilités du Ministère de l'environnement, du transport et des *régions* en matière de Transport, mais aussi en ce qui concerne le gouvernement local, le logement, la planification, la régénération et la politique urbaine et régionale. Le ministère du Commerce et de l'industrie est quant à lui responsable des Agences de Développement Régional. Le Ministère pour le transport, le gouvernement local et les Régions est ensuite incorporé, en juin 2002, au bureau du Premier Ministre adjoint, John PRESCOTT, grand défenseur de la régionalisation de l'Angleterre<sup>1519</sup>. Nick RAYNSFORD\* garde sa position de Ministre d'Etat (Gouvernement Local et Régions). Lord ROOKER\* est nommé Ministre d'Etat (Logement et Planification) tandis que Barbara ROCHE\* reste au poste de Ministre d'Etat (Exclusion Sociale) et Ministre adjoint pour les femmes.

**713.** Plus que de simples et fréquents remaniements ministériels, il s'agit pour le gouvernement de préparer les institutions centrales à la régionalisation des compétences. Car la réforme anglaise n'est pas aussi simple à mettre à place que pour l'Ecosse et le pays de Galles. Le gouvernement doit mettre en place au niveau central une représentation différenciée, et au niveau local réformer voire créer des institutions « régionales ». Autrement dit, là où l'Ecosse et le pays de Galles ont été d'une certaine manière préparés à l'autonomie avec la reconnaissance de leur spécificité politique par des institutions différenciées, il faut le provoquer pour

---

<sup>1517</sup> *Because Britain deserves better*, 1997

<sup>1518</sup> *Because Britain deserves better*, 1997

<sup>1519</sup> L'Office of the Deputy Prime Minister est responsable pour la politique régionale en Angleterre. Ses objectifs incluent :

- des régions victorieuses, qui développent une vision stratégique pour le futur
- une responsabilité spécifique pour soutenir les activités des Chambres Régionales
- implanter les propositions du gouvernement sur la gouvernance régionale directement élue en Angleterre
- un programme de recherche sur la gouvernance régionale

l'Angleterre.

**714.** Le livre Blanc, « *Your region, Your choice : Revitalising the English Regions* » publié le 9 mai 2002 marque l'aboutissement du projet et des propositions du gouvernement. Il s'agit de promouvoir « plus de démocratie, moins de bureaucratie, et de nouvelles opportunités, de nouveaux pouvoirs et un choix nouveau ». Ainsi, la décentralisation pour les régions anglaises aurait pour but de développer et encourager la croissance économique dans toutes les régions, d'améliorer la coordination de la politique dans les régions, et enfin d'assurer que les variations régionales soient reconnues dans les priorités nationales.

Dans les régions sélectionnées, les futures assemblées régionales ne pourront être établies qu'après une révision complète de la structure du gouvernement local, menée par la *Boundary Commission* qui doit conduire à une administration unique et unitaire par le conseil local. Selon le livre blanc, cette réforme vers un seul niveau de gouvernement local doit éviter les confusions. L'autorité locale délivrera les services locaux et agira comme le champion de la communauté et défendra les gens locaux, tandis que l'assemblée régionale établira les priorités stratégiques<sup>1520</sup>.

C'est pourquoi il s'agit d'une réforme en plusieurs étapes mettant en place un nouveau découpage administratif et politique.

### **1. Une réforme en plusieurs étapes**

L'objectif annoncé est de moderniser et démocratiser les structures régionales existantes, une façon, comme l'a souligné lors du débat à la Chambre des Lords, le 21 Mars 2001, le Bishop de DURHAM, de revigorer l'intérêt populaire dans le processus démocratique et de coordonner les différentes structures du gouvernement opérant à des niveaux régionaux<sup>1521</sup>. Cette modernisation et cette démocratisation de la structure régionale doit s'accompagner tout d'abord d'une réforme du système de gouvernement local unique avant la mise en place des assemblées régionales dans les régions sélectionnées.

**715.** Après les élections générales de 1997, John PRESCOTT est nommé secrétaire d'Etat au nouveau département de l'environnement, du transport et des régions et avec le Ministre d'Etat, Richard CABORN, il est chargé de développer une dimension régionale anglaise à la dévolution. Dans un premier temps, la politique du Gouvernement va être principalement tournée vers l'établissement d'Agences de Développement Régionales (*Regional Development Agencies, RDA*) et l'établissement d'une Unité de Coordination Régionale (*Regional Co-ordination Unit, RCU*) chargées en fait de coordonner les activités du Gouvernement cen-

---

<sup>1520</sup> Para 9.5, Livre blanc « Your Region Your choice », 2002.

<sup>1521</sup> House of Lords Débats, 21 Mars 2001, col.1427-1429

tral dans une perspective régionale. Ce développement d'institutions depuis 1997, doit donner plus d'expression à la dimension régionale et a pour but, comme le déclare le gouvernement dans le livre blanc sur les régions anglaises, « de délivrer une meilleur processus de décision et l'implantation des politiques ».

**716.** Le gouvernement annonce son intention d'introduire une loi pour créer les agences de développement régional, (*Regional Development Agencies – RDA*), lors du discours de la Reine, le 14 mai 1997<sup>1522</sup>. Le document de consultation du gouvernement sur les RDA de juin 1997 les décrit comme « un premier pas essentiel pour fournir un développement économique efficace, coordonné par région... et pour permettre aux régions anglaises d'améliorer leur compétitivité ». Ces agences de développement régional<sup>1523</sup> ont été établies par le *Regional Agencies Act* en mars 1998 et mises en place à partir d'avril 1999<sup>1524</sup>. Elles représentent le centre de la réforme du gouvernement travailliste et marquent la transition vers un gouvernement régional directement élu.

---

<sup>1522</sup> House of Commons Débats, 14 Mai 1997, vol.294, c.42

<sup>1523</sup> Les bureaux comprennent en général 13 membres

<sup>1524</sup> A cet effet, le département de l'environnement, du transport et des régions (DETR) a publié un papier de discussion sur les RDA le 11 juin 1997 et un livre blanc, *Building Partnerships for Prosperity* en décembre 1997.

**REGIONAL DEVELOPMENT AGENCY**

Government Office

**ONE NORTH EAST**  
Northumberland  
Tyne and Wear  
Hertlepool  
Stockton-on-Tees  
Middlesbrough  
Pudsey & Cleveland

**NORTH WEST DEVELOPMENT AGENCY**  
Blackpool  
Liverpool  
Warrington  
Halton  
Cheshire  
Greater Manchester  
Macclesfield  
Stoke  
Derbyshire  
Nottingham  
Derby  
Leicestershire  
Leicester  
Northamptonshire  
North East Lincolnshire  
North Lincolnshire  
East Riding of Yorkshire  
York  
North Yorkshire  
Lincolnshire  
Rutland  
Lincolnshire  
Norfolk  
Suffolk  
Essex  
Thurrock  
Southend-on-Sea  
Rochester & Gillingham  
Kent  
East Sussex  
Brighton & Hove  
West Sussex  
Sussex  
Southdown

**YORKSHIRE FORWARD**  
North Yorkshire  
West Yorkshire  
South Yorkshire  
Derbyshire  
Nottingham  
Derby  
Leicestershire  
Leicester  
Northamptonshire  
North East Lincolnshire  
North Lincolnshire  
East Riding of Yorkshire  
York  
North Yorkshire  
Lincolnshire  
Rutland  
Lincolnshire  
Norfolk  
Suffolk  
Essex  
Thurrock  
Southend-on-Sea  
Rochester & Gillingham  
Kent  
East Sussex  
Brighton & Hove  
West Sussex  
Sussex  
Southdown

**EAST MIDLANDS DEVELOPMENT AGENCY**  
Lincolnshire  
Rutland  
Lincolnshire  
Norfolk  
Suffolk  
Essex  
Thurrock  
Southend-on-Sea  
Rochester & Gillingham  
Kent  
East Sussex  
Brighton & Hove  
West Sussex  
Sussex  
Southdown

**ADVANTAGE WEST MIDLANDS**  
Shropshire  
Staffordshire  
The Wrekin  
Stafford  
Worcester  
Warwickshire  
Warwick  
Leicestershire  
Leicester  
Northamptonshire  
North East Lincolnshire  
North Lincolnshire  
East Riding of Yorkshire  
York  
North Yorkshire  
Lincolnshire  
Rutland  
Lincolnshire  
Norfolk  
Suffolk  
Essex  
Thurrock  
Southend-on-Sea  
Rochester & Gillingham  
Kent  
East Sussex  
Brighton & Hove  
West Sussex  
Sussex  
Southdown

**EAST OF ENGLAND DEVELOPMENT AGENCY**  
Norfolk  
Suffolk  
Essex  
Thurrock  
Southend-on-Sea  
Rochester & Gillingham  
Kent  
East Sussex  
Brighton & Hove  
West Sussex  
Sussex  
Southdown

**SOUTH WEST OF ENGLAND DEVELOPMENT AGENCY**  
Devon  
Somerset  
Dorset  
Poole  
Bournemouth  
Portsmouth  
Isle of Wight  
Brighton & Hove  
West Sussex  
Sussex  
Southdown

**SOUTH EAST OF ENGLAND DEVELOPMENT AGENCY**  
London  
Reading  
Wokingham  
Bracknell Forest  
Windsor & Maidenhead  
Slough

621

Le rôle des RDA est d'apporter une coordination politique et un espace pour une régénération économique. Mais le livre blanc, *Building Partnerships for Prosperity*, exprime aussi l'espoir que la création de ces agences « aidera à favoriser un sens d'une identité régionale et à développer une capacité régionale. A temps, cela peut conduire à plus de transferts de fonctions et de responsabilités aux structures régionales<sup>1525</sup> ».

Les RDA ont été créées, en tant qu'institutions de partenariat pour aider les futures assemblées régionales à établir des stratégies économiques<sup>1526</sup> et selon les termes du livre blanc, à être des « chefs d'entreprise ». Elles sont « des conductrices stratégiques du développement et de la régénération économique dans les régions anglaises<sup>1527</sup> ». A ce titre, les RDA doivent établir une stratégie de coopération<sup>1528</sup> avec les bureaux gouvernementaux pour une période moyenne de 5 à 10 ans. Ce document doit établir les orientations des RDA, les buts et les objectifs pour l'économie de la région concernée pour réussir à terme à

« améliorer la compétitivité et la productivité des entreprises dans la région et de la région elle-même, de faire progresser la régénération de la région et d'adresser les besoins en formation de la région, et de s'assurer qu'elle rencontre les demandes d'une économie dynamique et croissante régionale<sup>1529</sup>. »

Pour le Dr John BRIDGE, porte-parole des Agences de Développement Régional : « les RDA ont été un succès pendant les trois dernières années<sup>1530</sup> ». Pendant les premières années de fonctionnement, elles ont gagné de nouvelles responsabilités dans les domaines de la promotion du tourisme local et dans la contribution à la planification et à la stratégie du transport élargissant leur domaines de compétences à finalement tout ce qui à trait à la vie économique de la région. Le porte-parole accueille donc avec enthousiasme les propositions du livre blanc, *Your region, Your choice*<sup>1531</sup>, qui permettront aux « régions à se développer plus vite et plus efficacement, aidées en cela par les RDA<sup>1532</sup> »

**717.** Cependant à l'exception du cas particulier de Londres, ces agences ne sont pas respon-

---

<sup>1525</sup> P.52, *Building Partnerships for Prosperity*, Cm. 3814

<sup>1526</sup> Leurs objectifs sont de :

- renforcer le développement économique et la régénération de leur région
- promouvoir efficacement les affaires, l'investissement et la compétitivité dans leur région
- promouvoir l'emploi
- augmenter le développement et l'application des capacités relevant de l'emploi
- contribuer à l'achèvement du développement durable dans le Royaume-Uni où il est nécessaire de le faire.

Article 4 du *Regional Development Agencies Act 1998*

<sup>1527</sup> Para 2.10, Livre blanc, *The English Regions*, mai 2002

<sup>1528</sup> Ces partenariats stratégiques locaux (*Local Strategic Partnerships*) doivent permettre une meilleure coordination entre tous les niveaux d'action locaux

<sup>1529</sup> Source : Department of Trade & Industry, <http://www.consumers.gov.uk/rda/info>

<sup>1530</sup> ONE, News Release, « A challenge and opportunity for English regions », 9 Mai 2002, cité par Constitution Unit, *Regions Anglaises*, Rapport n°7, mai 2002, p.5.

<sup>1531</sup> *Your region, Your choice : Revitalising the English Regions*, 9 mai 2002

<sup>1532</sup> ONE, News Release, « A challenge and opportunity for English regions », 9 Mai 2002, cité par Constitution Unit, *Regions Anglaises*, Rapport n°7, mai 2002, p.5.

sables démocratiquement au niveau régional ou local. En effet, les RDA sont responsables devant les Ministres, qui à leur tour doivent en répondre devant le parlement. D'une part, elles font face aux mêmes problèmes que les bureaux gouvernementaux mis en place par les conservateurs du fait de leur manque d'autonomie financière. Le budget des RDA est faible et soumis à des contraintes. Il provient des financements des trois ministères qui participent au budget des GO. Elles administrent le *Single Regeneration Budget (SRB)*. Elles perçoivent des subventions centrales notamment dans le secteur des transports, ainsi que des fonds européens. Elles peuvent par ailleurs emprunter avec l'accord du Gouvernement. Les budgets initiaux représentaient moins de 1 % de la dépense du gouvernement dans ces régions et ce malgré la déclaration du Chancelier de l'Echiquier, Gordon BROWN, en avril 2002 de leur allouer des ressources additionnelles jusqu'en 2005-2006<sup>1533</sup> et une nouvelle flexibilité dans leur utilisation. Le budget de l'agence est strictement contrôlé par l'Etat puisqu'il s'agit de ressources provenant des différents ministères et qui sont transférées à l'agence sous leur contrôle et de subventions dont les critères d'attribution sont soigneusement encadrés par le gouvernement. D'autre part, avec la mise en place des assemblées élues, le rôle ne sera pas diminué mais elles seront désormais directement responsables devant les assemblées<sup>1534</sup>. Les agences seront contrôlées par les nouvelles assemblées qui devront s'assurer qu'elles exercent correctement leurs fonctions. Et si elles gardent le pouvoir de développer la stratégie régionale économique, celle-ci sera soumise au contrôle et aux indications de l'Assemblée. Enfin, l'assemblée élue nommera le président et les membres du bureau. C'est elle également qui attribuera le financement à l'agence de développement régional à partir de son budget global. Chaque assemblée devra elle-même décider de la manière à mettre ces arrangements à la fois pour le financement et les objectifs<sup>1535</sup>. Cependant le gouvernement central conserve certains pouvoirs pour s'assurer que les assemblées élues et leurs agences de développement régionale respectent les priorités nationales<sup>1536</sup>.

**718.** Les bureaux gouvernementaux (*Government Offices*) sont les représentants clés du gouvernement au niveau régional où pour reprendre l'image du Ministère du Commerce et de

<sup>1533</sup> En effet, le budget des neuf agences régionales a augmenté globalement de 1.6 billions de livres sterling (2.3 billions d'euros) en 2002 pour atteindre 2 billions (2.92 billions d'euros) en juillet 2005-2006.

Provenance (en Millions de Livres)	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Bureau du Vice Premier-Ministre	1.369	1.522	1.552	1.609
Département du Commerce et de l'industrie	172	191	236	296
Département pour l'Education et les compétences	42	42	42	42
Département pour l'environnement, et des affaires rurales	42	41	46	51
Département de la culture, des médias et du Sport.	0	2	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>1.625</b>	<b>1.798</b>	<b>1.878</b>	<b>2.000</b>

Source : *Monitoring the English Regions*, Rapport n°8, Constitution Unit, août 2002, p. 12

<sup>1534</sup> Para 4.22, Livre blanc « Your Region Your choice », 2002.

<sup>1535</sup> Para 4.24, Livre blanc « Your Region Your choice », 2002.

<sup>1536</sup> Para 4.23, Livre blanc « Your Region Your choice », 2002.



l'industrie, les « yeux et les oreilles du gouvernement<sup>1537</sup> ». Créés en 1994 sous le gouvernement conservateur, ils ont pour mission de fournir une autorité administrative sur l'activité du gouvernement central dans les régions mais également d'assurer une cohérence entre les services et les programmes du gouvernement central. Ils voient leurs responsabilités étendues<sup>1538</sup> en conséquence des propositions contenues au chapitre 2 du livre blanc sur les régions anglaises dans la perspective d'une plus grande représentation des régions à l'intérieur de Whitehall.

**719.** Il existent dix GO<sup>1539</sup> (avec Londres), chacun présidé par un directeur régional. Ils sont financés et présents dans 10 ministères du gouvernement central<sup>1540</sup>. Les Bureaux Gouvernementaux ont pour mission de gérer les programmes au nom des Ministères à Whitehall, afin de « supporter et de faciliter les liens entre les partenaires et les programmes, et pour informer le développement des politiques des départements dans une perspective régionale<sup>1541</sup> ». Ils doivent faire le lien entre le centre et l'application de la politique du gouvernement dans les régions. Néanmoins, en réponse à la trop grande confusion entre les initiatives du gouvernement soulignée dans le rapport de l'unité de Performance et d'Innovation<sup>1542</sup>, l'Unité de Coordination Régionale (RCU) est établie et prend officiellement ses fonctions le 1<sup>er</sup> avril 2001, marquant :

« La création d'une présence du gouvernement plus cohérente à un niveau régional, en

<sup>1537</sup> Department of Trade & Industry, <http://www.consumers.gov.uk/rda/info>

<sup>1538</sup> Para 2.31 : Le Gouvernement a l'intention de renforcer le rôle des niveaux existants de gouvernance régionale en déléguant plus de responsabilités au Bureaux Gouvernementaux dans les régions. Les GO auront des responsabilités supplémentaires, incluant :

- un rôle renforcé dans la réduction du crime et des crimes, impliquant la pleine intégration des équipes existantes de réduction des crimes du ministère de l'intérieur dans les bureaux gouvernementaux et des services de la prévention des drogues
- un nouveau rôle pour soutenir l'agenda de la cohésion de la communauté du ministère de l'intérieur
- travailler étroitement avec les équipes de santé publique du ministère de la santé, qui ont été, depuis avril 2002 co-localisés avec les bureaux gouvernementaux
- l'intégration entière de la présence régionale existante du DCMS dans chaque bureau gouvernemental
- supporter la conduite d'avoir le gouvernement, les services publics, les citoyens et les affaires en ligne pour s'assurer que chaque région tire le maximum de bénéfices de cette économie émergente de connaissance
- des responsabilités supplémentaires dans le travail et le contrôle de la performance des Agences de Développement Régional.

<sup>1539</sup> Les dix régions concernées sont : Sud Ouest, Sud Est, Londres, Eastern, Midlands Ouest, Midlands Est, Merseyside, Yorkshire et Humberside, Nord Ouest, et Nord Est

<sup>1540</sup> Le bureau du Vice Premier Ministre, le département du Transport, le Département de l'Environnement, des affaires sanitaires et rurales, le département du commerce et de l'industrie, le département de l'éducation et de la formation, le département du travail et des retraites, le ministère de l'intérieur, le département de la santé, le cabinet office et le département de la culture, des médias et du sport.

<sup>1541</sup> John TOMANEY et Michelle MITCHELL, *Empowering the English Regions*, Reinventing Democracy, Paper n°6, Charter 88.

<sup>1542</sup> L'unité de Performance et d'innovation (Performance and Innovation Unit, PIU) a conduit une étude sur la manière dont le gouvernement central pouvait mieux fournir et plus efficacement la politique et les services aux gens et aux organisations à un niveau régional et local en Angleterre. Son rapport, *Reaching Out : the role of central Government at regional and local level*, publié en 2000, a conclu qu'il était nécessaire :

- d'une meilleure intégration des initiatives du gouvernement central
- de meilleures méthodes pour s'assurer que la délivrance des services du gouvernement corresponde aux circonstances locales
- une meilleure compréhension des problèmes locaux et régionaux dans l'esquisse de la politique nationale.

Source : Para 2.30, Livre blanc, *The English Regions*, mai 2002

promouvant des liens étroits entre l'activité du gouvernement dans les régions et le centre, et en fournissant un leadership corporatiste pour les GO. De manière cruciale, au lieu de spécialistes dans chaque GO reportant directement aux départements, chaque GO reportera de manière corporatiste à la RCU sur l'achèvement des projets d'affaires pour chaque région<sup>1543</sup>. »

Cependant avec la mise en place des assemblées régionales élues et le transfert de responsabilité dans certains domaines, même si les bureaux gouvernementaux ne disparaissent pas, ils seront amenés à réduire leur intervention et de fait leur taille<sup>1544</sup>. D'après le livre blanc, *Your region, Your choice*, les bureaux gouvernementaux sont dans un processus de changement « vers un rôle plus stratégique (...) tout ce qui peut apporter une meilleure valeur ajoutée au processus de décision politique ».

## 2. La régionalisation politique : les chambres régionales anglaises

Les chambres régionales (ou assemblées) sont les nouveaux acteurs régionaux de la réforme du gouvernement et « peuvent être un premier pas vers une plus grande dévolution en Angleterre<sup>1545</sup> ». Etablies dans chacune des huit régions en dehors de Londres par le Secrétaire d'Etat selon l'article 8 (1) du *Regional Development Agencies Act 1998*, elles fonctionnent sur le même territoire de compétences que les GO dans les régions. Les chambres sont composées principalement de membres des autorités locales représentatives à environ 70 %, mais également pour 30 % de membres provenant de groupes d'intérêt comme les syndicats d'affaires (*business unions*) ou des associations diverses<sup>1546</sup> autrement dit aux principaux partenaires de développement économique régional. En outre, le livre blanc a établi un certain nombre de critères pour la composition de ces chambres, obligeant par exemple les partenaires locaux à « atteindre un équilibre approprié de genre et ethnique<sup>1547</sup> » afin que tous les partenaires régionaux participent de manière équitable. La chambre doit refléter l'équilibre régional, local et politique. Tous les partenaires régionaux devront avoir l'opportunité de contribuer aux débats de la chambre et leurs opinions devront se refléter dans les documents publiés.

---

<sup>1543</sup> Cabinet Office Strategy Unit, 2002.

<sup>1544</sup> Para 8.10, Livre blanc, *Your region, Your choice*, mai 2002

<sup>1545</sup> Para. 1.7, Livre blanc, *Building Partnerships for Prosperity*, Cm. 3814

<sup>1546</sup> Cela inclut l'éducation secondaire et supérieure, la Confédération de l'industrie Britannique, le Congrès des syndicats, les chambres de commerce, le secteur des petites entreprises, les conseils de paroisses (*parish*) et municipaux, le service national de la Santé, les organisations volontaires, le consortia culturel régional, les groupes ruraux et d'environnement, et les autres partenaires (*stakeholders*) régionaux.

<sup>1547</sup> P.52, Livre blanc, *Building Partnerships for Prosperity*, Cm. 3814

**Tableau 18. Chambres régionales anglaises**

Assemblée régionale	Date de formation ou inauguration	Désignation	Taille et composition (Autorité Locale / Autre)
MIDLANDS EST	Décembre 1998	19 Mai 1999	105 membres (70/35)
EST DE L'ANGLETERRE	12 Mars 1999	21 juillet 1999	40 membres (27/13)
NORD EST	4 Mars 1999	23 Juin 1999	63 membres (42/21)
NORD OUEST	3 Avril 1998	19 Mars 1999	80 membres (56/24)
SUD EST	20 Janvier 1999	21 Juillet 1999	111 membres (74/31)
SUD OUEST	24 Avril 1998 (inauguration)	21 Juillet 1999	113 membres (81/32)
MIDLANDS OUEST	Janvier 1999	19 Mars 1999	60 membres (42/18)
Chambre régionale de YORK ET HUMBERSIDE	Mars 1998	27 Juillet 1999	35 membres (22/13)

**720.** Le rôle essentiel des chambres régionales est de représenter les intérêts des régions en relation avec les RDA. Selon le *Regional Assemblies (Preparations) Act*<sup>1548</sup> les chambres ont responsabilité pour agir comme les institutions de planification régionale pour le nouveau système de stratégie spatiale régionale. John PRESCOTT dans un document de discussion du DETR, en mars 2001, explique de manière plus détaillée en quoi consiste leur tâche :

« Pour illustration, la direction pourrait permettre aux chambres d'établir une capacité de recherche ou une plus forte analyse pour contrôler et évaluer les plans des RDA en relation des performances des régions et vers un contexte de stratégie plus large à l'intérieur d'une région. Afin de la faire, elles auront besoin, par exemple, d'encadrer le travail des observatoires régionaux (qui contrôlent les conditions locales économiques et sociales) et de considérer les liens avec le travail sur l'implantation du contrôle des conseils de planification régionale. Il pourrait également invoquer les chambres à tenir des auditions auxquelles les RDA pourraient expliquer formellement et répondre aux questions sur leur performance contre les stratégies et les buts. A leur tour, les chambres auront besoin de réintroduire leurs conclusions aux RDA et de communiquer les développements à la plus large communauté régionale<sup>1549</sup>. »

Il s'agit d'une relation de consultation et de contrôle entre les RDA et les chambres régionales. Mais ces chambres sont seulement consultatives. Elles n'ont pas d'origines statutaires ou de pouvoirs directs et sont donc faibles en comparaison des institutions créées en Ecosse et au pays de Galles. Elles n'ont pas de vrais pouvoirs et manquent de légitimité démocratique d'autant plus qu'elles restent soumises au contrôle du secrétaire d'Etat<sup>1550</sup>.

**721.** Le 9 mars 2001, le Chancelier de l'Echiquier et le Vice Premier Ministre ont annoncé

<sup>1548</sup> La loi a reçu l'assentiment royal le 8 mai 2003.

<sup>1549</sup> cité par John TOMANEY, « Reshaping the English Regions » in *The State of the Nations 2001*

<sup>1550</sup> Ainsi l'article 18 dispose que le secrétaire d'Etat a le pouvoir de donner la direction à suivre, d'encadrer les rapports entre les RDA et les Chambres régionales.

un nouveau financement de 15 millions de livres pour les chambres, rendus disponibles sous trois ans. Le but annoncé est de permettre aux chambres de renforcer leur rôle de contrôle des RDA mais aussi de leur permettre de renforcer leur responsabilité régionale. Le financement accordé devra également leur permettre de développer leur rôle comme un point stratégique pour les régions. Cela inclut le développement des activités impliquant les autres partenaires régionaux, incluant les GO et les tables rondes sur le développement durable régional.

Mais, selon le *Regional Development Agencies Act 1998*, les chambres régionales sont amenées à disparaître, de la même manière qu'elles ont été créées par le secrétaire d'Etat<sup>1551</sup>, dans les régions qui auront accepté par référendum la mise en place d'Assemblée régionale élue.

**722.** Le *Regional Assemblies (Preparations) Act* constitue le premier pas législatif du gouvernement vers l'établissement d'une « gouvernance » régionale, du nouveau découpage proposé en Angleterre proposée dans le Livre blanc « *Your Region Your choice* ». Etablissant la procédure à suivre pour le référendum, il donne cependant peu de détails sur le fonctionnement de ces assemblées. Il faut se référer au livre blanc, *Your region, Your choice*, qui développe les propositions du gouvernement et le fonctionnement des futures assemblées.

Les Assemblées directement élues doivent représenter un modèle exécutif économique. Selon les mots du livre blanc, le gouvernement veut que les assemblées régionales élues soient :

- démocratiques
- inclusives et représentatives
- petites et rationalisées
- effectives et efficaces
- claires sur l'allocation des responsabilités entre les différents composants<sup>1552</sup>.

Dans ce but, le gouvernement propose que les assemblées comptent entre 25 et 35 membres<sup>1553</sup>, selon les différences de population dans les régions. Les assemblées régionales possédant moins de pouvoirs que le parlement écossais ou l'assemblée nationale galloise, les assemblées devant être représentatives des différentes parties et opinions politiques, et le nombre de 25 a montré dans le cas de Londres que c'était suffisant pour un bon fonctionnement.

Cependant pour la campagne pour les régions anglaises :

« Le nombre de 35 membres est juste suffisant pour représenter la diversité d'une petite région, le Nord Est avec une population de 2.5 millions, mais cette limite est totalement impraticable dans les grandes régions comme le Nord Ouest, qui a une population de 6.8 millions d'habitants<sup>1554</sup>. »

Le gouvernement veut encourager la représentation au sein de chaque assemblée de groupes

---

<sup>1551</sup> Article 8, *Regional Development Agencies Act*, 1998

<sup>1552</sup> Para 7.1, Livre blanc « *Your Region Your choice* », 2002.

<sup>1553</sup> Para 7.7, Livre blanc « *Your Region Your choice* », 2002.

<sup>1554</sup> Don PRICE, cité par The Constitution Unit, *The English Regions*, Rapport n°8, Août 2002, p23

minoritaires ou ethniques. A cet effet, il propose d'appliquer le *Sex Discrimination (Election Candidates) Act 2001* aux élections des assemblées régionales. Cela assurera qu'un parti politique devra adopter des mesures positives dans le but de réduire l'inégalité dans le nombre de femmes et d'hommes élus comme candidats du parti. Egalement, sera appliqué l'article 71 du *Race Relations Act 1976* qui obligera l'assemblée à avoir comme objectif d'éliminer la discrimination raciale illégale et de promouvoir l'égalité d'opportunité et les bonnes relations entre les personnes de différents groupes raciaux.

Les assemblées seront élues par le système de la représentation proportionnelle, selon le même système que l'Ecosse et le pays de Galles. Le gouvernement propose également que chaque assemblée établisse des comités de contrôle<sup>1555</sup>, comparables aux comités établis sous le contrôle des nouvelles autorités locales. Mais le nombre de comités ainsi que leurs fonctions précises sont laissés à l'appréciation de chaque assemblée<sup>1556</sup>. Cependant la composition politique des comités devra refléter la composition politique de l'assemblée.

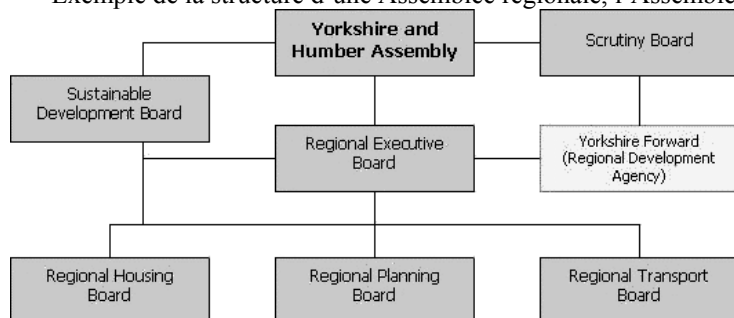
**723.** Le rôle des assemblées élues sera de rendre la gouvernance régionale plus effective et plus responsable devant l'électorat régional<sup>1557</sup>. L'efficacité et la responsabilité sont les deux maîtres mots du gouvernement sur le bénéfice de ces assemblées. Selon le livre blanc, les principaux objectifs des assemblées élues sont de :

- décentraliser le pouvoir du gouvernement central et de rapprocher le centre de décision du peuple
- de donner aux régions la liberté et la flexibilité pour atteindre leurs propres priorités, à l'intérieur d'une structure nationale
- de rendre le gouvernement plus responsable devant le peuple dans les régions
- d'apporter une représentation démocratique dans les régions et une nouvelle voix politique
- d'améliorer la distribution en assurant un gouvernement mieux coordonné à un niveau régional
- de donner aux partenaires régionaux une structure de décision plus claire pour les engager
- de promouvoir le développement durable et d'améliorer la qualité de la vie<sup>1558</sup>.

Selon le livre blanc de mai 2002<sup>1559</sup>, une assemblée aura une responsabilité directe pour

<sup>1555</sup> Para 7.6, Livre blanc « Your Region Your choice », 2002.

<sup>1556</sup> Exemple de la structure d'une Assemblée régionale, l'Assemblée de Yorkshire et Humber :



Disponible sur <http://www.yhassembly.gov.uk/About%20Us/Assembly%20structures/>

<sup>1557</sup> Para. 3.4, Livre blanc, *Your region, Your choice*, mai 2002

<sup>1558</sup> Livre blanc, *Your region, Your choice*, rapport final, p. 12

conduire des stratégies régionales sur les dix domaines suivants : le développement durable, le développement économique, l'emploi et la formation, la planification spatiale, le transport, les déchets, le logement, l'amélioration de la santé, la culture (incluant le tourisme), la biodiversité. Ce travail devra être coordonné mais les priorités pourront également être différenciées selon les régions et l'Assemblée pourra faire des choix<sup>1560</sup> sur le développement de ces objectifs. Le gouvernement encourage également les assemblées élues à : « travailler en partenariat avec les chambres de commerce, les secteurs associatifs et de la communauté, les autorités locales et d'autres partenaires clés du secteur public dans l'organisation de la formulation de la stratégie globale et son implantation<sup>1561</sup> . »

A ce sujet le gouvernement entend publier des « guidance » aux assemblées sur la manière dont elles pourront au mieux engager les partenaires clés et s'assurer que ces arrangements pour la consultation et la consultation sont respectés et effectifs.

En résumé, les assemblées élues devront faire le lien et coopérer pour s'assurer que les stratégies régionales et celles développées à un niveau local sont compatibles avec les autorités locales, les partenaires locaux stratégiques<sup>1562</sup>.

**724.** Les fonctions des assemblées<sup>1563</sup> tombent dans deux catégories. Tout d'abord, l'assemblée aura des fonctions exécutives. Ensuite, elle aura un rôle d'influence sur les questions qui ont une dimension régionale. Ce rôle inclura le contrôle de l'impact de l'éducation supérieure sur le développement économique, le conseil au gouvernement sur l'allocation du financement du transport local, la requête des applications de stratégie de planification, elle sera consultée pour les autres institutions, comme le Conseil de l'apprentissage et de la formation, proposera des nominations pour les autres institutions, et aura une activité de coordination, comme par exemple le développement des liens entre les entreprises et l'éducation. Ces fonctions pour le gouvernement signifient que les assemblées devront travailler avec leur partenaires dans d'autres organisations du gouvernement, des affaires, des groupes associatifs ou de la communauté.

**725.** Le gouvernement a estimé que le coût moyen de fonctionnement d'une assemblée serait de 30 millions de livres (43 millions d'euros). Lord ROOKER, Ministre d'Etat, ODPM a ainsi déclaré le 8 septembre 2003 que :

« Les coûts d'établissement des assemblées élues varieront de région à région, principalement à cause des tailles différentes de leur électorat Mais nous estimons ces coûts au alentour de 30 millions de livres pour chaque région. Cette estimation inclut tous les coûts nécessaires pour établir une assemblée, incluant le coût de la réforme du gouvernement local,

---

<sup>1559</sup> Box 4.1 « *Regional Strategies for an elected Assembly* », Livre blanc « Your Region Your choice », 2002.

<sup>1560</sup> Para 4.10, Livre blanc « Your Region Your choice », 2002.

<sup>1561</sup> Para 4.13, Livre blanc « Your Region Your choice », 2002.

<sup>1562</sup> Para 4.14, Livre blanc « Your Region Your choice », 2002.

<sup>1563</sup> Para 4.15 - 4.18, Livre blanc « Your Region Your choice », 2002.

les référendums et les premières élections<sup>1564</sup>. »

Il existe cependant des limites au régionalisme. Selon le livre blanc :

« Nous espérons que chaque assemblée aidera à achever dans leur région un petit nombre - peut-être six à dix - objectifs négociés, conclus avec le gouvernement. Ces objectifs seront appropriés aux responsabilités de l'assemblée et les laisseront ouvertes à l'assemblée d'établir comment les achever. De l'argent supplémentaire sera disponible pour récompenser les assemblées élues qui achèvent ou dépassent leurs objectifs. Les objectifs et les récompenses seront prises en accord entre le gouvernement central et chaque assemblée, le long des lignes des accords de service public local existants<sup>1565</sup>. »

Ni le parlement écossais, ni même l'assemblée nationale galloise n'ont à négocier leur priorités pour leur politique publique avec le gouvernement central. Le gouvernement a également proposé que les assemblées produisent un rapport annuel pour leur électorat régional sur leurs progrès quant à la réalisation de ces objectifs<sup>1566</sup>. De plus, le gouvernement sera capable de demander des changements de stratégie s'il considère que la stratégie est inconsistante avec les politiques nationales ou si elle a vraisemblablement un effet négatif sur des zones en dehors de la région<sup>1567</sup>. Le simple fait que Whitehall puisse influencer les priorités politiques des assemblées régionales va à l'encontre de l'esprit général de la dévolution. De plus, la dépendance financière des futures assemblées régionales laisse Whitehall comme maître des négociations. Enfin, la volonté du gouvernement est clairement affichée d'associer les acteurs économiques à l'intérieur de la structure de chaque assemblée<sup>1568</sup>. Ainsi les partenaires devront être directement associés comme membres à part entière de l'assemblée, dans l'exécutif, dans les comités de contrôle et dans un forum de consultation et de partenariat. Cependant les partenaires n'auront pas les mêmes pouvoirs que les membres politiques des assemblées.

**726.** De plus, des conflits de priorités peuvent exister entre les intérêts économiques et constitutionnels des régions anglaises, entre les régions du Nord et du Sud. La réforme n'est pas seulement constitutionnelle, elle est également, voire avant tout, économique. La création d'assemblées pour le Nord est notamment justifiée pour une volonté de rééquilibrer économiquement l'Angleterre. John PRESCOTT lors de la campagne a lancé l'idée d'un nouveau « couloir du Nord » afin de rivaliser avec les quatre grosses régions du sud-est et notamment le Grand Londres. Dans un document, *Making it happen, The Northern Way*, l'ancien bureau du vice Premier Ministre a expliqué que les couloirs :

« fourniront une structure pour la croissance qui peut égaler la croissance des couloirs de l'entrée de la Thames et du Sud-est plus largement ... Nous avons besoin d'une vision à long terme qui peut exploiter pleinement les couloirs économique et de transport qui

---

<sup>1564</sup> HL deb. 652 c49WA

<sup>1565</sup> Para.5.3, Livre blanc « Your Region Your choice », 2002.

<sup>1566</sup> Para.4.7, Livre blanc « Your Region Your choice », 2002.

<sup>1567</sup> Para 4.23, Livre blanc « Your Region Your choice », 2002.

<sup>1568</sup> Para 7.8 - 7.9, Livre blanc « Your Region Your choice », 2002.

connectent le Nord<sup>1569</sup>. »

Dans ce but, un lobby collectif pour le Nord s'est développé avec la création annoncée le 26 février 2004 par les trois RDA des trois régions du Nord, d'un « *high level steering group* ». Le rapport a été critiqué par l'Association de planification des villes et de la région (*Town and Country Planning Association*, TCPA) et par son directeur Gideon AMOS qui reproche :

« un manque de mesures économiques, tels que l'acquisition stratégique de terre pour capter l'augmentation des valeurs ; un échec de s'attaquer au problème de chaque agence de développement régionale en compétition avec leur voisine pour le même investissement ; et faute d'une stratégie nationale de développement du transport seront seulement utiles à saper la dernière annonce et de ne faire pas plus qu'un engagement de papier à moins que d'autres départements de Whitehall commencent mettre en commun leur investissement pour rendre les projets possibles<sup>1570</sup>. »

**Tableau 19. Facteurs comparatifs des régions anglaises<sup>1571</sup>**

Région	Superficie Km <sup>2</sup>	Population	PNB en Livres	Autorités Locales	Parlement Westminster / Europe	
Midlands Est	15.627	4.191.200	12.146.	5 Comtés 36 districts de comté 4 conseils unitaires	44	6
Est de l'Angleterre	19.120	5.418.900	15.094	6 Comtés 44 districts de comté 4 conseils unitaires	55	8
<b>Nord Est</b>	8.592	2.581.300	10.024	2 Comtés 13 districts de comté 10 conseils unitaires	30	4
<b>Nord Ouest</b>	14.165	6.880.500	11.273	3 Comtés 24 districts de comté 19 conseils unitaires	76	10
Sud Est	19.096	8.077.600	15.098	7 Comtés 55 districts de comté 12 conseils unitaires	83	11
Sud Ouest	23.282	4.925.700	11.782	6 Comtés 35 districts 10 conseils unitaires	51	7
Midlands Ouest	13.004	5.335.600	11.900	4 Comtés 24 districts de comté 10 conseils unitaires	29	8
<b>Yorkshire and the Humber</b>	15.400	5.047.000	11.404	1 Comté 7 districts de comté 14 conseils unitaires	56	7

Le Conseil pour la protection rurale en Angleterre critique « l'absence d'une dimension inter-régionale claire » comme une faiblesse de la politique du gouvernement. Dans un rapport, *Even Regions*, Greener GROWTH établit que sans direction claire du centre - qui apparaît

<sup>1569</sup> Office of the Deputy Prime Minister, *Making it happen*, 2 Février 2004

<sup>1570</sup> Town and Country Planning Association (TCPA), *The Northern Way - has some way to go according to TCPA*, Press Release, 3 Février 2004 (<http://www.tcpa.org.uk>)

<sup>1571</sup> Source : Annex A, *Regional Factsheets (for the English regions Outside London)*, Livre blanc, *Your region, Your choice*



comme un appel clair pour un plan national - l'étendue pour encourager les entreprises à s'établir dans le sud et le sud est limitée<sup>1572</sup>. Enfin, Lord WADDINGTON\*, redoute que la mise en place d'institutions dévolues en Angleterre amène à ce qu'il décrit comme : « la balkanisation de l'Angleterre, et la mise de côté de notre parlement à Westminster comme les institutions régionales, déjà occupées à établir des bureaux séparés à Bruxelles, regardant de plus en plus vers Bruxelles pour une direction et un financement<sup>1573</sup>. »

**727.** La première étape de la régionalisation a été lancée par une réorganisation des structures locales avec l'émergence de nouvelles institutions, telles que les RDA ou les chambres régionales chargées en quelque sorte de préparer le terrain plus économique que politique. Une fois cette première condition « structurelle » remplie, il est impératif de créer une dynamique pour ce changement afin de rencontrer l'assentiment des habitants des régions anglaises.

---

<sup>1572</sup> Source : The Constitution Unit, The English regions, Rapport N°7, Mai 2002, p.18

<sup>1573</sup> House of Lords Débats, 21 Mars 2001, col. 1431

## **B/ Créer une dynamique**

Reconnaissant que « la demande pour un gouvernement régional directement élu varie tellement à travers l'Angleterre qu'il serait faux d'imposer un système uniforme », le gouvernement souhaite mettre en place une loi :

« pour permettre au peuple, région par région, de décider par référendum si ils veulent un gouvernement régional directement élu » en assurant ainsi que « seul là où un consentement populaire est clairement établi, des arrangements seront passés pour les assemblées régionales élues<sup>1574</sup>. »

Le gouvernement assure dans le livre blanc, *Building Partnerships for Prosperity*, publié en 1997 qu'il a : « l'intention de bouger vers un gouvernement régional directement élu en Angleterre, lorsqu'il y a une demande pour celle-ci, à côté de la dévolution en Ecosse et au pays de Galles et la création d'Autorité du Grand Londres. »

Il reconnaît pourtant ne pas être « en droit de l'imposer<sup>1575</sup> ». Dans son discours de présentation du livre blanc devant la Chambre des Communes, Monsieur PRESCOTT, déclare :

« Nous avons l'intention d'introduire la législation pour fournir des référendums et une révision du gouvernement local dès que le temps parlementaire nous l'autorise. Nous avons l'intention d'autoriser un référendum avant la fin de ce parlement. Après qu'une région a voté pour une assemblée élue, nous avons l'intention d'introduire une législation supplémentaire permettant aux assemblées d'être établies. Cela sera rendu possible pour la première assemblée régionale d'être établie et de fonctionner tôt dans le prochain parlement - sous un gouvernement travailliste bien sûr<sup>1576</sup>. »

A cet effet, une vaste campagne d'information, de collecte d'opinion est lancée le 3 décembre 2002<sup>1577</sup> afin de mesurer le niveau d'intérêt de chaque région à tenir un référendum sur l'établissement d'une Assemblée régionale élue<sup>1578</sup>. Il ne s'agit pas uniquement de noter l'émergence d'un « sentiment régional » mais de s'assurer que les peuples concernés sont prêts à accueillir la dévolution d'un certain nombre de pouvoirs centraux au sein de nouvelles assemblées régionales.

La consultation organisée par l'*Office of the Deputy Prime Minister* est conduite par les assemblées régionales<sup>1579</sup>. Sans aller jusqu'à qualifier les 8000<sup>1580</sup> réponses reçues (pour une

---

<sup>1574</sup> *Because Britain deserves better*, 1997

<sup>1575</sup> *Building Partnerships for Prosperity*, DETR, 1997, Cm 3814

<sup>1576</sup> *House of Commons Debates*, 9 Mai 2002, Col.278

<sup>1577</sup> La campagne est annoncée dans le *Livre blanc* sur les régions anglaises le 9 mai 2002.

<sup>1578</sup> En mars 2002, un sondage conduit par la BBC semble démontrer qu'une majorité de deux tiers des anglais souhaitent un gouvernement régional, seuls 23 % étaient opposés à tout changement, 8 % étaient indécis et 6 % sans opinion. Le sondage démontre également que cet enthousiasme pour un gouvernement régional varie selon les régions. En effet, on trouve les plus forts scores dans les trois régions à la pointe de la régionalisation (choisies d'ailleurs comme les premières régions où auront lieu les référendums) c'est à dire le West Midlands (avec 73 %), le Nord Est et le Yorkshire et Humberside (toutes deux rassemblant 72 %). BBC, *English « want regional parliaments »*, 21 mars 2002, sondage conduit du 1<sup>er</sup> au 10 Mars 2002 par l'*Opinion Research Business* sur un échantillon de 2646 personnes. Source : [http://www.news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/1883944.stm](http://www.news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/1883944.stm)

<sup>1579</sup> Elle a eu lieu du 3 Décembre 2002 au 16 Mai 2003.

population de 42 millions) comme le fait le conservateur David DAVIS, de « figure pathétique », cette consultation apparaît surtout un moyen officiel publicitaire pour passer à la dernière étape du projet. Suite à la consultation<sup>1581</sup>, John PRESCOTT annonce le 16 juin 2003 le choix des trois régions du Nord Est, du Yorkshire et Humber et du Nord Ouest pour la tenue des premiers référendums locaux :

« offrant une opportunité historique au peuple de ces trois régions : une opportunité que nous avons offerte au peuple d'Ecosse, du pays de Galles et de Londres avant eux ; une opportunité pour les trois régions du Nord de choisir la manière dont ils sont gouvernés, de renforcer la démocratie et de réduire la bureaucratie ; une opportunité de gagner une nouvelle voix politique et de sécuriser une plus grande prospérité, pour plus de croissance, plus de travail et plus d'investissement ; et une opportunité pour ces régions qui ont le désir pour le changement déterminer leur propre avenir. L'annonce d'aujourd'hui est bonne pour la démocratie, bonne pour les régions anglaises et bonne pour l'ensemble du Royaume-Uni<sup>1582</sup>. »

En fait, seules les trois régions désignées ont montré, d'après les résultats de la consultation<sup>1583</sup> un véritable intérêt et un soutien pour le projet d'une Assemblée directement élue. En conséquence, cinq régions ne connaîtront pas dans un premier temps une forme de gouvernement régional. On ne peut que penser, comme pour la relation existante entre l'Ecosse et le pays de Galles, que le gouvernement compte sur un « effet boule de neige » pour assurer l'implantation de sa réforme dans toutes les régions anglaises, comme pour la dévolution

<sup>1580</sup> Plus de 7000 réponses viennent d'individus, le reste vient des organisations ou d'individus répondant d'une façon représentative. Source : PRESCOTT, HC Débats, 16 juin 2003 col. 22-3

<sup>1581</sup> Publiée dans le document, *Your region, Your choice*, ODPM, juin 2003

<sup>1582</sup> HC Débats, 16 Juin 2003, col. 22-3

<sup>1583</sup> **Question : Voulez-vous un Référendum dans votre région ?**

Région	% de réponses positives	% de réponses négatives
Yorkshire and the Humber	72	28
Nord Ouest	56	44
Nord Est	53	47
Midlands Est	41	59
Sud Ouest	40	60
Sud Est	37	63
Est de l'Angleterre	33	67
Midlands Ouest	16	84
Moyenne	43.5	56.5

**Question : Force de l'intérêt dans la région d'un référendum**

Région	Fort / Très fort	Ni fort / Ni faible	Faible / Très faible
Yorkshire and the Humber	56	10	34
Nord Ouest	55	4	40
Nord Est	49	18	34
Midlands Est	27	10	63
Sud Ouest	24	17	59
Sud Est	24	8	68
Est de l'Angleterre	23	8	63
Midlands Ouest	21	8	72
Moyenne	35	10	55

Source : *The English Regions Debate : What do the English Want ?*, Economic and Research Council's, Devolution Briefings, Briefing n°3, juillet 2003

écossaise et galloise. S'installe alors de fait une structure politique inégale, déséquilibrée et asymétrique entre les différentes régions, entre celles bénéficiant de leurs assemblées élues, et celles toujours dépendantes des structures décentralisées locales et soumises directement aux décisions du gouvernement central.

**728.** Comment envisager alors une gestion claire, simplifiée comme annoncée par le gouvernement alors que la décentralisation à la carte pourrait créer une complexité à la carte ? Sous prétexte de rapprocher le centre des décisions du citoyen et de le rendre plus démocratique, la justice et l'égalité ne risquent-elles pas de disparaître créant avec la question anglaise des inégalités régionales ? Il fera peut-être ainsi meilleur de s'installer dans les régions du Nord que dans les régions du Sud (ou inversement), comme il fait peut-être meilleur de s'installer en Ecosse plutôt qu'au pays de Galles ? Si pour les derniers exemples cités, l'identité pourra être une justification, dans le cas anglais, pourra-t-elle apporter un réconfort (excepté quelques régions comme la Cornouailles) ?

**729.** Le gouvernement se réfugie dans l'idée de transition, d'adéquation entre la volonté des peuples pour leur propre forme de gouvernement. En cas d'échec des futurs référendums, le gouvernement s'est engagé à ne pas représenter la réforme à un autre référendum avant cinq ans<sup>1584</sup>. C'est pourquoi il sera intéressant de voir l'engagement des régions dans le processus de réforme en essayant de mesurer cette volonté politique régionale.

### **1. Un engagement inégalitaire**

Dans chacune des huit régions, des campagnes rassemblant des représentants de la société politique et civile pour soutenir la dévolution régionale ont émergé à côté des institutions politiques régionales. Cependant, il y a des disparités dans la revendication du caractère identitaire régional. Les zones géographiques périphériques de l'Angleterre sont celles qui montrent le plus grand soutien pour le gouvernement régional, comme les régions du Nord les plus virulentes et actives.

**730.** La première campagne fut la Campagne pour une assemblée du Nord-Est (*Campaign for a North East Assembly*<sup>1585</sup>) créé en 1992 à Newcastle. Elle publie en 1994 une déclaration pour soutenir le gouvernement régional, rassemblant sept cents signatures, incluant la totalité des députés travaillistes du Nord. En novembre 1997, elle fait une autre déclaration appelée « Déclaration pour le Nord » qui accueille la création d'un parlement écossais mais demande au gouvernement de présenter des plans pour une assemblée du Nord Est. Des campagnes

---

<sup>1584</sup> Box 9.1, Livre blanc, *Your region, Your choice*, mai 2002

<sup>1585</sup> Nom qu'elle porte depuis 2000 ; avant elle s'intitulait « *Campaign for a Northern Assembly* »

similaires ont émergé également dans le Yorkshire<sup>1586</sup> (la campagne pour la démocratie lancée le 17 mars 1999) et dans les Midlands Ouest afin de promouvoir une assemblée élue.

**731.** Un autre moyen pour voir accélérer l'agenda régionaliste en Angleterre fut la création de conventions constitutionnelles, avec toujours comme pionnière la région du Nord Est, inspirée et influencée par sa voisine écossaise. Créée en 1998, après les élections générales de 1997, la Convention constitutionnelle du Nord-Est, présidée par le Bishop de DURHAM, le révérend Michael TURNBULL\* a pour but de « convenir d'un accord pour une Assemblée directement élue et de gagner le plus large soutien pour ces propositions ». Elle a établi un groupe de travail partisan avec la Campagne pour une Assemblée du Nord-Est. La Convention constitutionnelle du Nord Ouest fut quant à elle établie en 1999, présidée par l'évêque (*Bishop*) de Liverpool, le Révérend James JONES. Elle a notamment lancée une vaste campagne de consultation à travers la tenue de réunions. La Convention constitutionnelle du Sud Ouest a été établie à Exeter en juillet 2000. Présidée par le Révérend Michael LANGRISH\*, évêque d'Exeter, la première réunion s'est tenue à l'Université d'Exeter le 19 Mai 2001 rassemblant 150 personnes. Elle a, à cette occasion, publié une déclaration en vue d'achever « un gouvernement régional responsable et représentatif du Sud Ouest ». Elle a notamment établi un travail en commun avec la Convention constitutionnelle de Cornouailles<sup>1587</sup> pour examiner comment les revendications spéciales de l'identité de Cornouailles pourraient s'intégrer dans de nouvelles structures démocratiques. Le 19 novembre 2001, la Convention constitutionnelle du Sud Ouest tient sa première conférence publique dans le Somerset, afin de discuter du travail de la Convention et de voir comment le Sud Ouest, en tant que région devra répondre au livre blanc. La Convention Constitutionnelle de Midlands Ouest a nommé la *Aston Business*

---

<sup>1586</sup> La campagne pour le Yorkshire proclame : « le Yorkshire et le Humber ont des caractéristiques distinctes qui les rendent un lit de test idéal pour une réforme plus avancée. Elle a une identité populaire forte. La région suit les frontières historiques des trois Ridings, et il n'y a pas de débats sérieux sur les frontières. Elle possède de forts partenariats régionaux existants incluant les universités, les associations volontaires et d'église. Tout cela rend réaliste le fait de regarder le Yorkshire et Humber comme porteuse standard pour un gouvernement régional représentatif », Campaign for Yorkshire Press Release, « Building for the Future of Yorkshire », 9 Mai 2002.

<sup>1587</sup> Cependant, voulant pour la Cornouailles l'établissement d'une région de son propre droit, le 12 Décembre 2001, une délégation de la Convention Constitutionnelle de Cornouailles et de parlementaires de Cornouailles apporte une déclaration à Downing Street signée par 50 000 personnes, appelant à la création d'une Assemblée dévolue de Cornouailles. En septembre 2002, un rapport sur la « Question Cornish » est publié conjointement entre la convention constitutionnelle du sud-ouest et la Cornish Convention constitutionnelle. Il met en avant un désaccord entre les deux organisations sur la forme la plus souhaitable de dévolution. Le rapport examine trois modèles potentiels de gouvernement régional pour le Sud Ouest. Le Premier modèle mettrait en place une assemblée unique élue pour l'ensemble du Sud Ouest. Le deuxième modèle propose deux assemblées élues, l'une pour la Cornouailles et l'autre pour le reste de la région. Enfin, le troisième modèle suggère une assemblée unique élue pour le sud-ouest avec des arrangements spéciaux pour la Cornouailles. De plus, les indicateurs économiques montrent des disparités entre la Cornouailles et les six autres comtés de la région, qui, selon la Convention constitutionnelle « requiert une solution unique dans la forme d'une institution régionale séparée ». Il est également suggéré dans le rapport que l'identité de Cornouailles reste la plus forte dans la région du Sud Ouest, dont la langue a été officiellement reconnu le 5 novembre 2002. La Cornouailles est maintenant reconnue par le gouvernement sous la Partie II de la Charte Européenne des Langues minoritaires et régionales et sera enregistrée au Conseil de l'Europe.

*School* pour gérer l'organisation. Elle a notamment organisé une réunion le 26 juin 2001, rassemblant des représentants du gouvernement central et local, mais aussi des associations, les médias. La première réunion plénière de la Convention s'est tenue le 28 Juillet 2001 à la *As-ton Business School* à Birmingham et fut inaugurée par KENYON WRIGHT, ancien président de la Convention Constitutionnelle écossaise.

**732.** En 1999, une campagne commune pour les régions anglaises est créée afin de « sécuriser l'engagement dans le manifeste du parti travailliste des autres principaux partis pour autoriser des référendums sur des gouvernements régionaux directement élus et représentatifs en Angleterre dans le terme du prochain parlement ». En 2001, elle publie une déclaration soutenant le gouvernement régional. Elle est signée par 81 parlementaires et 14 parlementaires européens et déclare symboliquement le 19 mai 2001 « Jour Démocratique Régional ».

**733.** La campagne n'a pas hésité à faire ses recommandations au gouvernement dans la perspective du livre blanc. Ainsi dans une réunion tenue le 7 novembre 2001, elle a fait une série de propositions parmi lesquelles l'abolition de la position du secrétaire d'Etat pour le pays de Galles, l'Ecosse et leur union au sein d'un nouveau Ministère des Département des Nations et des Régions, sous la responsabilité d'un secrétaire d'Etat des nations-régions. Le 16 janvier 2002<sup>1588</sup>, elle publie un document, *Democratic Regions*, où elle expose ce qu'elle espère voir contenu dans le livre blanc. Pour la campagne pour les régions anglaises, la publication du livre blanc en 2002 est un moment historique et « marque pour la première fois un véritable engagement d'un gouvernement britannique d'offrir au peuple des régions anglaises l'opportunité de prendre la responsabilité pour leur propre avenir dans un nombre important de domaines de politique publique<sup>1589</sup> ».

Elle voit dans le projet du gouvernement un moyen de régler les structures existantes largement cachées, distantes et incohérentes et non démocratiques dans chaque région.

**734.** Le 3 novembre 2003, John PRESCOTT lance la campagne officielle « *Your say* » décrite comme :

« Une campagne pour élever la conscience et la lueur du débat sur une assemblée régionale élue pour les trois régions du Nord (...). La campagne « *Your say* » explique ce que le gouvernement régional signifiera pour la population dans le Nord-Ouest, Nord-Est et le Yorkshire et Humber de façon à ce que les électeurs puissent faire un choix informé aux référendums devant se tenir à l'automne prochain. La campagne inclut un nouveau document établissant ce qu'une assemblée régionale élue signifierait pour les trois régions du Nord, un site internet « *Your say* » et un matériel de promotion. Des exhibitions et des visites sont planifiées pour les douze prochains mois<sup>1590</sup>. »

---

<sup>1588</sup> Le même jour, elle avait organisé une conférence avec Nick RAYNSFORD, Ministre responsable pour l'esquisse du livre blanc du gouvernement sur la gouvernance régionale.

<sup>1589</sup> CFER Press Release, *Campaigners welcome Livre blanc*, 9 Mai 2002

<sup>1590</sup> ODPM News Release 2003/0226, *Your Say Campaign launch heralds a new era - PRESCOTT kick starts year of debate on the Great North Vote*, 3 Novembre 2003

Cette campagne assure que le gouvernement n'entend pas appeler à voter « oui » ou « non » pour le référendum<sup>1591</sup> mais à permettre au peuple de connaître les questions et d'être encouragés à voter. Dans le Nord est<sup>1592</sup>, de grandes figures de l'industrie comme John HALL, président de *Newcastle United FC* et Jaap KROESE à la tête de l'entreprise de construction de navires *Swan Hunter* ont rejoint la campagne pour le oui. Le 6 janvier 2004 a vu le lancement à Londres de la Campagne « *Yes4thenortheast* » au Club du Commonwealth. Peter MANDELSON et Alan BEITH\*, vice-président du parti libéral, ont font partie de la campagne. Sir John a déclaré : « Nous avons finalement l'opportunité de voter et de contrôler notre propre destinée et de construire la région que nous voulons voir pour nos enfants et nos petits-enfants ». MANDELSON a ajouté que « dévoluer le gouvernement aux régions anglaises n'est pas une nouvelle option pour d'autres politiques. C'est une condition essentielle pour achever un changement économique et le succès en Grande-Bretagne ». Dans cette optique économique, le 6 février 2004, le *Yes4thenortheast* organisait un meeting rassemblant des représentants de plus de 40 entreprises. Quant au camp du Non, il s'est regroupé autour d'hommes politiques conservateurs, anciens parlementaires comme John WATSON\*<sup>1593</sup>, pour le Yorkshire ou Neil HERRON pour le Nord-Est ; voire anciens ministres, comme David TRIPPIER\*<sup>1594</sup> pour le Nord-Ouest.

## 2. L'échec populaire

Selon l'engagement de John PRESCOTT, le premier référendum s'est tenu à l'automne 2004, le 4 novembre, dans la région du Nord-Est. A la question posée « Devrait-il y avoir une assemblée élue pour la région - concernée ? », le *Regional Assemblies (Preparations) Act* ajouta la déclaration suivante :

« Vous pouvez aider à décider si il y aura une assemblée élue dans la région - concernée. Une Assemblée sera responsable pour un large domaine d'activités qui sont actuellement conduites principalement par les institutions du gouvernement central, incluant le développement régional économique. Si il est proposé d'établir une assemblée régionale élue, il est également proposé que le gouvernement local soit réorganisé dans un niveau unique dans les différentes parties de la région qui ont actuellement à la fois des conseils de district et de comtés. Il n'y aura pas d'autres autorités locales dans la région. »

Ainsi, le lien entre l'assemblée régionale et la réorganisation du gouvernement local est clai-

<sup>1591</sup> ODPM News Release 2003/0226

<sup>1592</sup> **Yorshire et Humber** connaissent également le « *Yes4Yorshire* », présidée par Lord HASKINS\*, ancien président de Northern Foods et pair à vie de la Chambre des Lords.

**Yes for the North West** a également lancée en début d'année 2004. Elle est présidée par Felicity GOODEY, femme d'affaires. Le groupe inclut « tous les partis politiques, les syndicats, les groupes de la communauté et des affaires ».

<sup>1593</sup> Egalement vice président de la Société de construction du Yorkshire

<sup>1594</sup> Né en 1945, il a été membre du parlement pour la circonscription de Rossendale (1979-1983) et de Rossendale et Darwen (1983-1992). Il a été ministre junior pour le commerce, l'industrie et l'emploi puis ministre de l'environnement.

rement mentionné. En conséquence, les électeurs, en plus de s'engager pour ou contre une assemblée directement élue, approuvaient automatiquement en cas de réponse positive la suppression du niveau des comtés et des districts.

La participation a été de 48 %, un pourcentage plus élevé que les élections européennes précédentes (42 %) et dont s'est félicité le gouvernement, à défaut de se féliciter du résultat négatif. Le peuple dans le Nord-Est a, en effet, rejeté le projet du gouvernement à une écrasante majorité (78 %). En conséquence, le gouvernement a déclaré qu'il n'y aurait pas d'autre référendum programmé dans la région Nord-Est dans les sept prochaines années.

Après l'échec des référendums<sup>1595</sup>, le Gouvernement s'est engagé à renforcer le niveau régional à travers un processus de déconcentration administrative et de confiance sur les structures de partenariat existantes. Les institutions locales ou gouvernementales et leurs partenaires économiques et sociaux collaborent ensemble à la formulation et à la coordination. Il en découle une prolifération de stratégies régionales. Le gouvernement a recalibré les rôles et les responsabilités. Les institutions régionales existantes ont été encouragées à collaborer. Enfin le gouvernement britannique a créé le 5 mai 2006 le département pour les communautés et le gouvernement local<sup>1596</sup> dont la tâche est de promouvoir la cohésion de communauté et l'égalité, aussi bien que la responsabilité pour le logement, la régénération urbaine, la planification et le gouvernement local. Ce ministère est chargé des régions anglaises. Le gouvernement examine actuellement la création d'administrations ville-région comme une façon de délivrer une étape de changement dans la performance économique, sociale et culturelle des zones urbaines majeures<sup>1597</sup>. L'avenir de l'Angleterre reste incertain. Dans un premier temps, les assemblées régionales ont été oubliées de l'agenda politique. Puis, le 17 juillet 2007, John HEALEY, ministre des Communautés, a annoncé que le gouvernement souhaitait abolir les assemblées et redistribuer le pouvoir aux agences de développement régional pour leur donner un rôle plus stratégique de distribution du pouvoir aux autorités locales concernées permettant de créer une stratégie régionale unique. Parallèlement, le gouvernement renforcerait le contrôle des RDA et confierait leur responsabilité au Ministère de l'Entreprise et des affaires<sup>1598</sup>.

Mais cette solution semble être un énième remaniement administratif, comme l'Angleterre en

---

<sup>1595</sup> John PRESCOTT, HC, 8 Nov 2004 : Column 587. Disponible sur [http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200304/cmhansrd/vo041108/debtext/41108-12.htm#41108-12\\_spm0](http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200304/cmhansrd/vo041108/debtext/41108-12.htm#41108-12_spm0)

<sup>1596</sup> Son secrétaire d'Etat est Ruth KELLY également Ministre des femmes et précédemment secrétaire d'Etat pour l'éducation depuis décembre 2004. Source : <http://www.odpm.gov.uk/index.asp>

<sup>1597</sup> Office of the Deputy Prime Minister. *State of the English Cities*. ODPM, London, 2006. Disponible à [http://www.odpm.gov.uk/pub/4/StateoftheEnglishCitiesVolume1PDF33Mb\\_id1164004.pdf](http://www.odpm.gov.uk/pub/4/StateoftheEnglishCitiesVolume1PDF33Mb_id1164004.pdf)

<sup>1598</sup> Martha MOSS, *Government to abolish regional assemblies*, 17 juillet 2007.

Le gouvernement aurait aussi le projet de nommer un ministre à la tête de chacune des régions afin de fournir « une direction stratégique à leur région et donner aux citoyens une voix plus forte au centre du gouvernement ». Disponible sur <http://www.epolitix.com/EN/News/200707/0e38b649-3521-42af-9af9-77688f413667.htm>



a tant connu. Aucune réponse constitutionnelle n'est apportée à sa position suprême. Elle reste l'anomalie pouvant déséquilibrer toute la nouvelle structure. Pour Canon KENYON WRIGHT, ancien président de la Convention Constitutionnelle écossaise, qui appelle à un parlement anglais, il s'agit de répondre au « sentiment grandissant d'identité nationale<sup>1599</sup> ». C'est dans cet objectif qu'une convention constitutionnelle anglaise s'est créée<sup>1600</sup>, en réclamant le même droit à l'autonomie que l'Ecosse et le pays de Galles. Au niveau gouvernemental, Gordon BROWN a créé en 2007 neuf ministres régionaux chargés de représenter leurs régions à Whitehall et Westminster et de représenter le gouvernement central dans les régions, des responsabilités qui rappellent celles exercées par les secrétaires d'Etat écossais et gallois. Entre une volonté de créer un projet constitutionnel anglais et la création de nouveaux secrétaires d'Etat territoriaux, l'avenir est encore incertain. Une chose est sûre cependant, les anglais doivent apprendre à vivre et être britanniques dans un régime politique dorénavant culturellement, politiquement divers et régionalisé.

---

<sup>1599</sup> James KIRKUP, *Scottish devolutionist wants English parliament*, The Scotsman, 23 octobre 2006. Disponible sur <http://news.scotsman.com/index.cfm?id=1565812006>

<sup>1600</sup> Source : <http://www.englishconstitutionalconvention.com/index.php>

## **Paragraphe 2 : L'unité dans la diversité**

Le Royaume-Uni en se construisant n'a pas cherché à « gommer » les identités et a trouvé au contraire son expression dans un caractère multinational. La grandeur de l'Empire et les avantages économiques qu'il offrait aux nations le composant devaient en effet « suffire » à créer un intérêt national et un sentiment d'appartenance. D'ailleurs, le Royaume-Uni a toujours privilégié l'assimilation graduelle des nations : en les intégrant institutionnellement au parlement de Westminster tout d'abord, à l'économie et la société britannique ensuite, et enfin à l'idée de se battre et mourir pour la cause « britannique », voire anglaise, développant ainsi un sentiment fort d'amour et de fierté dans son pays. Comme l'expriment les professeurs David MCCRONE et Richard KIELY, « la britannité a toujours eu, comme la Rome ancienne, une qualité impériale, *civis Britannicus sum* ». Cette qualité impériale se reconnaissait dans la citoyenneté britannique ; mais la dévolution altère les composantes institutionnelles coutumières de la britannité et les conséquences à long terme ne sont pas encore connues.

La dévolution peut menacer l'union politique en créant un antagonisme entre nationalisme et citoyenneté. Pourtant à première vue, l'union identitaire semble préservée par l'élasticité du concept de citoyenneté et de nationalité britannique. C'est ainsi qu'il est intéressant d'étudier cet équilibre précaire créé entre unité et diversité, l'union identitaire tout d'abord **(I)** puis l'union politique **(II)**.



## **I. Une Union identitaire préservée**

Pour Linda COLLEY dans son ouvrage sur l'identité britannique<sup>1601</sup>, depuis que la Grande-Bretagne a été créée en 1707 et pendant plus de 300 ans s'est développé un nationalisme britannique distinct. Cependant il n'est pas basé sur une homogénéité culturelle ou ethnique mais sur une invention ou une construction politique, qui a été forgée principalement contre les français. Pour Linda COLLEY, la Grande-Bretagne n'est ni un Etat unitaire ni un produit d'une domination malveillante anglaise. C'était une invention historique, construite contre les autres<sup>1602</sup>. Ainsi avec la perte de son Empire, la création et l'intégration dans l'Europe, pour Linda COLLEY, il était inévitable pour la Grande-Bretagne de se retrouver face à l'émergence des nationalismes gallois, écossais et anglais<sup>1603</sup>.

**735.** Pour le professeur AUGHEY<sup>1604</sup>, l'idée de britannité a présenté une alternative à l'idée française de souveraineté populaire. Tandis que l'Etat nation républicain français a été établi par le peuple souverain, la Grande-Bretagne a évolué avec un peuple constitutionnel qui a été créée par l'expérience de la loyauté commune à la constitution de la couronne. C'est par dessus tout un accord fondé sur les contingences historiques suivant l'Acte d'Union en 1707. Mais au delà de ces contingences, Arthur AUGHEY défend l'idée qu'il a commencé à y avoir une identité qui arborait la solidarité et la communauté tout en devant s'accommoder d'institutions, de cultures et de pratiques diverses et distinctes. Donc selon AUGHEY, la britannité était unitaire seulement dans un sens limité en partie à cause du symbolisme unificateur de la Couronne et en partie à cause d'une expérience politique partagée. Reste à voir si cette unité peut être préservée à la lumière de la dévolution et de ses implications.

---

<sup>1601</sup> Linda COLLEY, *Britons : Forging the Nation, 1707-1837*, Londres, Pimlico, 2003

<sup>1602</sup> La Grande-Bretagne avait besoin d'un ennemi dans et en dehors de la nation pour garder son identité. Historiquement, c'est la France qui a principalement joué ce rôle.

<sup>1603</sup> Linda COLLEY, *Britons : Forging the Nation, 1707-1837*, Londres, Pimlico, 2003

<sup>1604</sup> Arthur AUGHEY, *Nationalism, Devolution, and the Challenge to the United Kingdom State*, p.27

Arthur AUGHEY est professeur de Politics à l'Université d'Ulster. Il participe également au programme de la *Constitution Unit*.

C'est également l'opinion de Tom NAIRN, pour qui la Grande-Bretagne manque d'un nationalisme cohérent précisément parce que elle n'a pas absorbé l'idéal démocratique de la souveraineté populaire française. Tom NAIRN, *The break-up of Britain : crisis and neo-nationalism*, Londres, Verso, 1981, p.294-95



## **A/ La persistance de la monarchie britannique**

La Couronne britannique s'est transformée à travers les siècles. De monarchie féodale sous les Normands et les Plantagenêts, en passant par une monarchie absolue sous les Tudors et les Stuarts, elle est devenue à partir des années 1688 – 1689 une monarchie constitutionnelle. Le résultat de cette évolution historique est qu'aujourd'hui la couronne n'est plus seulement le symbole prééminent de la monarchie constitutionnelle mais possède également dans l'opinion publique une "signification mystique" qui se manifeste lors d'événements comme le jubilé en 2002. Cependant, la question se pose de l'adéquation de la monarchie avec les exigences de la société moderne et encore plus avec le programme de modernisation entamé depuis quelques années. C'est en effet une institution archaïque mais qui garde une position unique aux niveaux interne et international.

### **1. La Reine : symbole unificateur**

Le souverain remplit deux rôles : le premier constitutionnel, à la tête de l'Etat<sup>1605</sup>, le second symbolique, à la tête d'une nation. La Reine personnifie l'Etat et la nation, leur histoire, leur stabilité et leur continuité. La couronne est devenue un symbole pour le pouvoir public de l'Etat. La monarchie constitutionnelle en séparant la fonction de chef de l'Etat et de chef de gouvernement évite la domination des partis et permet une permanence, une stabilité, une cohérence et une continuité de l'Etat britannique. C'est en raison de sa neutralité politique que la Reine peut agir non seulement comme chef d'Etat mais également comme la tête de la nation, ou, plus exactement, comme tête des diverses nations qui composent le Royaume-Uni. Elle est ainsi devenue un emblème pour le gouvernement du jour et il semble donc naturel que de se référer au « gouvernement de sa majesté » et que la Reine lise le discours du trône à chaque ouverture d'une nouvelle session du parlement.

Ainsi, la couronne a été longtemps un symbole puissant de communauté nationale, tout d'abord pour l'Angleterre seule puis pour l'Angleterre et le pays de Galles et ensuite pour l'Ecosse. Pour une période considérable, le symbole archaïque de la Couronne a agi comme un « ciment psychologique » pour le Royaume-Uni et jusqu'à un certain point pour l'ensemble de l'Empire et du Commonwealth. Le rôle d'unification de la monarchie est devenu bien plus important avec la dévolution qui a fait de la Grande-Bretagne un État explicitement multinational. De la même façon qu'en Belgique où on dit parfois que seul le roi est le

---

<sup>1605</sup> Elle exerce une influence dans les domaines du gouvernement en utilisant ses attributions constitutionnelles résumées par BAGEHOT au temps de la reine Victoria (1837-1901) comme étant le droit d'être informé, le droit d'encourager et le droit d'avertir. Parmi ses pouvoirs constitutionnels réels, le souverain nomme le premier ministre, a le droit de refuser une dissolution.

Belge, chacun se qualifiant autrement Flammand ou Wallon, la Reine est la seule à appartenir à toutes les nationalités, anglaise, galloise et écossaise.

**736.** Pourtant, la dévolution en créant plus d'autonomie à l'intérieur de l'Etat unitaire britannique amène le risque de voir le lien qui lie l'Etat perdre de sa vigueur. En partie à cause de ce risque, les projets de dévolution pour l'Ecosse et le pays de Galles ont réaffirmé le rôle du souverain. Le livre blanc écossais réaffirme que l'Ecosse reste une partie intégrante du Royaume-Uni avec la reine à sa tête<sup>1606</sup>. Au pays de Galles, l'Assemblée nationale est une institution de la Reine, celle-ci remplissant certaines fonctions spécifiques<sup>1607</sup>. Symboliquement, la Reine inaugurera les deux nouvelles institutions<sup>1608</sup>. Même si le pouvoir législatif est dévolu à Edimbourg et à Cardiff, cela se passe sous la tutelle souveraine de « la Reine dans son parlement à Westminster ». Cette domination a été confirmée par l'obligation qu'ont tous les membres du parlement écossais et de l'Assemblée nationale galloise de prêter serment d'allégeance à la Reine<sup>1609</sup>.

Avec la dévolution, le souverain s'est vu accordé de nouveaux rôles, devoirs et pouvoirs constitutionnels, ressemblant à ceux exercés, en relation avec le parlement de l'Irlande du Nord, de 1921 à 1972. En Ecosse, les lois votées par le parlement requièrent l'assentiment royal avant qu'elles ne deviennent des lois. L'acte gallois de 2006 prévoit une obligation similaire. Le premier ministre écossais, bien qu'élu par le parlement et proposé à son poste par le *Presiding Officer* doit être nommé formellement à son poste par la Reine, qui lui donne un mandat de nomination et de gardien du sceau écossais<sup>1610</sup>. Le premier ministre écossais bénéficie également d'un accès direct à la Reine, incluant des audiences privées occasionnelles, similaires à celles dont bénéficie le premier ministre britannique. Enfin, en cas d'urgence constitutionnelle ou dans le cas où le parlement écossais est incapable de nommer son premier ministre, ou de

---

<sup>1606</sup> Para. 4.2, *Scotland's Parliament*, Cm 3658, 1997.

<sup>1607</sup> Paras 1.20 – 1.21, *A voice for Wales*, Cm 3718, 1997.

<sup>1608</sup> A noter qu'elle n'a pas inauguré l'assemblée nord irlandaise. Elle ne possède pas de responsabilités dans l'acte de dévolution pour l'Irlande du Nord, pas même formelles dans la formation du gouvernement nord irlandais, cependant l'assentiment royal reste nécessaire pour les lois votées par l'Assemblée.

<sup>1609</sup> « *I do swear that I will be faithful and bear true allegiance to Her Majesty Queen Elisabeth, her Heirs and Successors, according to law. So help me God* ».

A noter que lors de la première séance du parlement écossais, le 12 mai 1999, Alex SALMOND n'a pas prêté serment au monarque mais au peuple d'Ecosse, déclarant : « Pour le groupe parlementaire du SNP la loyauté est avec le peuple d'Ecosse en ligne avec la souveraineté du peuple ». Il renouvellera ce serment en 2007 : « *The Scottish National Party's primary loyalty is with the people of Scotland, in line with the Scottish constitutional tradition of the sovereignty of the people* ».

Il est rejoint dans cette déclaration par le membre indépendant Dennis CANAVAN qui a prêté serment d'allégeance à la Reine uniquement pour être capable de représenter ses constituents et rappelant lui aussi que la souveraineté réside dans le peuple d'Ecosse et pas la monarchie. Même chose pour Tommy SHERIDAN qui a déclaré prêter serment « contraint et forcé » ; il gardera le poing fermé durant le serment. Source : BBC News, *MSPs pledge allegiance to 'Scottish people'*, 12 mai 1999.

<sup>1610</sup> Article 45(7), *Scotland Act* 1998.

voter sa dissolution, la Reine a une discrétion statutaire de décider de sa dissolution<sup>1611</sup>.

**737.** La Couronne agit comme symbole unificateur pour l'ensemble du Royaume qui a désormais un gouvernement et une législature centrale plus faibles depuis la dévolution. Rares sont les appels à une république britannique. Le parti travailliste a discuté de cette question pour la dernière fois en 1923<sup>1612</sup>. Même les partis nationalistes écossais et gallois sont prudents – à la différence des nationalistes irlandais qui se proclament républicains – vis à vis de la monarchie. Le parti nationaliste écossais, par exemple, revendique une Ecosse indépendante « avec la reine pour chef d'Etat »<sup>1613</sup>, situation déjà connue par les États du Commonwealth mais également entre 1603 et 1707 où le roi était à la tête d'une monarchie composée de deux pays indépendants, l'Ecosse et l'Angleterre.

La Monarchie a survécu aux premières années de la dévolution et elle pourrait bien réussir à être l'élément clé permettant de faire survivre l'identité britannique et de l'adapter une nouvelle fois, comme elle l'avait fait en permettant à l'Empire britannique de se construire puis de survivre avec son successeur, le Commonwealth.

## **2. Une identité britannique élargie : Le Commonwealth<sup>1614</sup>**

La reine est le chef symbolique d'un Commonwealth multiracial de 53 pays représentant autour d'un tiers de la population du monde. En 2007, sur les 53 États du Commonwealth, 15<sup>1615</sup> la reconnaissent encore comme leur chef d'Etat<sup>1616</sup>. Le Commonwealth est une asso-

---

<sup>1611</sup> Article 3, *Scotland Act* 1998. La dissolution serait proposée par le *Presiding Officer* mais la Reine ensuite, peut « prendre des étapes pour l'effectuer », art. 3(2). La Reine devrait donc agir sur la proposition du *Presiding Officer*, sauf circonstances exceptionnelles.

<sup>1612</sup> Le parti travailliste a connu un seul vote sur le futur de la Monarchie. En 1923, une proposition pour défendre une République a échoué par 3.694.000 voix à 38.000.

Source : MORGAN, Kenneth. The Labour Party & British Republicanism. *EREA, revue d'Etude Anglophones*, volume 1.2, automne 2003, p. 137-142.

Disponible sur [http://www.up.univ-mrs.fr/e-rea/1\\_2/Republic/13Morgan.pdf](http://www.up.univ-mrs.fr/e-rea/1_2/Republic/13Morgan.pdf)

<sup>1613</sup> Cette position a évolué. Il y a seulement vingt ans le parti était républicain. Aujourd'hui, Monsieur SALMOND, actuel Premier Ministre du parlement écossais et Murray RITCHIE\*, président de la Convention sur l'indépendance, favorisent une forme moins agressive d'indépendance agressive – une indépendance qui verrait l'Ecosse en finir avec l'Union des parlements de 1707 mais pas l'Union des Couronnes de 1603.

<sup>1614</sup> L'expression vient de Lord ROSEBURY\* qui a décrit l'Empire en 1884 comme un « Commonwealth de Nations »

<sup>1615</sup> Les 15 Etats sont : Antigua et la Barbade, l'Australie (qui a refusé par référendum le 6 novembre 1999 la république qui lui était proposée), les Bahamas, Belize, le Canada, Grenade, la Jamaïque, la Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, St Kitts et Nevis, Ste-Lucie, St Vincent et Grenadines, Iles de Salomon et Tuvalu. Pour les autres, la moitié sont des républiques, quatre autres sont des monarchies avec des souverains différents et plusieurs Etats ont des statuts hybrides. La République d'Irlande n'est pas membre du Commonwealth bien qu'elle ne soit pas non plus considérée comme un pays étranger. (*Ireland Act* 1949).

Les îles Fidji n'en font plus partie depuis le coup d'état de décembre 2006.

<sup>1616</sup> Le Canada est devenu la première colonie en 1867 à se transformer en un « Dominion » autonome, un statut signifiant l'égalité avec la Grande-Bretagne. L'Australie en 1900, la Nouvelle-Zélande en 1907, l'Afrique du Sud en 1910, et l'Etat libre d'Irlande en 1921 sont devenus à leur tour des dominions. Ils ont participé à la première guerre mondiale en tant qu'entités séparées et ont été des signataires séparés au Traité de Versailles en 1919 avant de devenir membres de la Société des Nations. A la fin de la première guerre mondiale, les dominions ont cherché une nouvelle définition constitutionnelle et à redessiner leur relation avec la Grande-Bretagne.



ciation libre et volontaire, une organisation internationale entre des États souverains. La plupart de ces pays sont des anciennes colonies britanniques qui ont choisi, volontairement, de continuer leur association avec la Grande-Bretagne, ce qui vaut quelquefois d'ailleurs à cette organisation d'être critiquée comme étant le club post-colonial britannique. L'association d'États indépendants a pour objectifs communs de promouvoir la démocratie, le bon gouvernement, les droits de l'homme et le développement économique. Contrairement aux Nations Unies, les membres du Commonwealth n'ont pas d'obligations contractuelles. Le statut de Westminster énonce qu'ils ne sont en « aucune manière subordonnés les uns aux autres du point de vue domestique ou extérieur ; mais ils sont unis par une allégeance commune à la Couronne et associés librement comme membres du Commonwealth des nations britanniques ». En 1995 toutefois, le Commonwealth a établi un groupe d'action ministériel comprenant huit ministres dont la fonction est de s'occuper des gouvernements qui violent de manière persistante les principes du Commonwealth. Il peut prendre des mesures collectives punitives telles que des sanctions économiques ou suspendre des membres récalcitrants<sup>1617</sup>. Et, parallèlement à l'action internationale des gouvernements des États à laquelle l'Ecosse et le pays de Galles ne peut pas participer, s'ajoute des parlements, offrant un cadre cette fois accessible et accueillant.

**738.** Le pays de Galles et l'Ecosse participent à l'Association Parlementaire du Commonwealth (APC) - *Commonwealth Parliamentary Association* (CPA) fondée en 1911 sous le nom d'Association parlementaire de l'Empire (*Empire Parliamentary Association*)<sup>1618</sup> et renommée sous son nom actuel en 1948. C'est une association de parlementaires des législatures nationales, régionales des pays membres du Commonwealth. L'association comprend 169 branches et environ 16.000 parlementaires. Les membres de l'Assemblée galloise et les membres du parlement écossais sont automatiquement membres des branches galloise et écossaise. L'Assemblée générale, à laquelle participent 400 membres, est l'autorité suprême de

---

Les conférences des dominions ont commencé en 1887 et se sont achevées à la conférence impériale de 1926 à laquelle ont participé tous les premiers ministres des pays représentés. Le Rapport BALFOUR\* sera adopté à cette conférence. Il définit la place des Dominions « au sein de l'Empire britannique, comme des collectivités autonomes de statut égal ». Cette définition a été intégrée dans la loi britannique en 1931 dans le Statut de Westminster. Il a été immédiatement adopté au Canada, dans l'Etat libre d'Irlande, l'Afrique du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. L'Inde, la plus large colonie britannique est restée un dominion sous l'acte d'Inde de 1935 (*India Act of 1935*) jusqu'à son indépendance en 1947.

<sup>1617</sup> En 1995, ce groupe de contrôle a suspendu la participation du Niger après que le régime militaire ait condamné à mort l'écrivain Ken SARO-WIWA. En 2000, il a suspendu la participation des îles Fiji après le renversement du gouvernement élu. Le Zimbabwe fut également suspendu en mars 2002 après que les observateurs des élections ont rapporté la violence. En décembre 2003 la suspension a été prolongée indéfiniment. Le gouvernement du Zimbabwe y a répondu en annonçant son retrait définitif du Commonwealth.

<sup>1618</sup> Les membres fondateurs étaient l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud et le Royaume-Uni. L'APC est composée d'une Assemblée générale, d'un Comité exécutif et d'un secrétariat permanent, basé à Londres. Le secrétariat est dirigé par un secrétaire général, le Dr William SHIIJA, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, sixième à ce poste, précédent membre du Parlement de Tanzanie.

l'association. Elle se réunit une fois par an dans un pays du Commonwealth. En 1989, l'association a créé les postes constitutionnels de Protecteur<sup>1619</sup> et de protecteur adjoint<sup>1620</sup>. Sa Majesté la Reine Elisabeth II, eu égard à sa position de chef du Commonwealth, est devenue la protectrice de l'Association.

**739.** Le 4 mai 2000, le parlement écossais a approuvé la motion S1M-789 qui a établi la branche parlementaire écossaise de l'Association parlementaire du Commonwealth. C'est le comité de l'exécutif qui est en charge de la gestions des affaires de la Branche. Le Comité de l'exécutif consiste d'un Président et deux vice-présidents et quatre membres élus annuellement par les membres de la Branche. C'est une association de parlementaires qui s'engagent à respecter « la *rule of law*, les libertés et droits individuels et la poursuite des idéaux de démocratie parlementaire ». Elle réalise ces objectifs au moyen de séminaires, de colloques et de visites parlementaires. Elle tient également une assemblée générale sur une base annuelle: la Conférence parlementaire du Commonwealth. Ces relations interparlementaires s'inscrivent dans un courant beaucoup plus vaste de « contacts internationaux » non gouvernementaux.

**740.** L'Ecosse et le pays de Galles trouvent à travers l'association parlementaire un moyen d'élargir et de diversifier leurs domaines d'intervention de la même façon que le ferait un Etat. Outre un réel apport au niveau de la connaissance et de la compréhension de certains problèmes internationaux et donc le développement d'une certaine politique étrangère, ces nations développent des relations pouvant leur permettre à terme d'obtenir une certaine légitimité internationale.

---

<sup>1619</sup> A noter que le mot anglais est « Patron ». S'il signifie protecteur, il est aussi rattaché à un sens ecclésiastique.

<sup>1620</sup> Le protecteur adjoint est normalement le chef de l'Etat ou du gouvernement de la branche accueillant la conférence plénière de l'Assemblée Générale. En 2006, ce rôle est rempli par Olusegun OBASANJO, président de la république du Niger.



## **B/ La citoyenneté britannique**

La citoyenneté manifeste le rattachement à une même communauté politique, la nation. La citoyenneté est un critère d'appartenance à l'Etat, un attribut de la souveraineté et en cela, le citoyen jouit de droits civils et politiques. La citoyenneté britannique est un statut juridique<sup>1621</sup>, un lien juridique et politique, défini par la loi de l'Etat, unissant une personne à cet Etat. La nationalité quant à elle, est souvent associée voire confondue avec la citoyenneté.

**741.** Pourtant, pour les professeurs David MCCRONE et Richard KIELY, nationalité et citoyenneté ne sont pas nécessairement alignés ni antithétiques. Pour eux : « la nationalité et la citoyenneté appartiennent actuellement à des sphères différentes de signification et d'activité ». Le premier est ainsi en essence un concept culturel qui lie le peuple sur la base d'une identité partagée ou d'une « communauté imaginée » tandis que la citoyenneté est un concept politique dérivé de la relation du peuple à l'Etat.

La citoyenneté est particulièrement importante pour l'Union britannique car elle est la manifestation politique d'une identité commune et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, parce que les citoyens britanniques n'ont tous la même nationalité. Enfin, la citoyenneté britannique est la manifestation d'une identité culturelle et d'une histoire commune. Ainsi, en Grande-Bretagne, les citoyens partagent l'héritage de moments essentiels tels que la Révolution Glorieuse, les guerres mondiales. La citoyenneté va de pair avec la construction de la mémoire d'épisodes marquants d'une histoire nationale.

**742.** La nationalité renvoie au fait d'être membre d'une communauté nationale. Néanmoins, dans la plupart des pays européens, le terme qui définit le lien juridique qui relie un Etat à sa population constitutive est celui de citoyenneté ("*citizenship*"). Cela peut produire certains malentendus, et ceci d'autant plus que le terme nationalité est, dans le langage courant de plusieurs pays européens, utilisé comme synonyme du terme citoyenneté. Le terme de nationalité renvoie au lien entre la personne et un groupe ethnique déterminé. Mais la nationalité définit aussi un lien juridique et diffère du sentiment d'appartenance nationale, qui correspond à l'adhésion à des valeurs ethniques et/ou culturelles.

### **1. La pluralité nationale**

Le Royaume-Uni est un Etat d'union multi-national. Centralisé politiquement la plupart du temps, le caractère multi-national a longtemps été reconnu dans les institutions de la société

---

<sup>1621</sup> Peter HARRISON c. Secretary of State for the Home Department [2003] ECWA Civ 432. « La citoyenneté britannique est un statut juridique sur lequel seuls les tribunaux sont habilités à statuer de manière définitive ». A l'inverse, la détermination du **statut au regard de la nationalité** ou des droits attachés à la citoyenneté n'est pas assimilable à la « détermination des droits et obligations civiques » et n'engage donc pas l'article 6 de la CEDH.

civile et de l'administration publique, avec par exemple les Ministères territoriaux d'Ecosse et du Pays de Galles, l'Eglise et pour l'Ecosse le système judiciaire. Derrière ces institutions politiques, les identités nationales distinctes ont également trouvé une expression populaire, avec le fait par exemple que les nations écossaise, galloise, anglaise et irlandaise se présentent séparément, en compétition dans le domaine du football, du rugby pour les plus connus.

**743.** Ce que l'on désigne en Anglais sous le terme de « *britishness* » pouvant être traduit par la britannité, c'est-à-dire le sentiment d'appartenir à une communauté nationale, est légèrement différent de la « *british citizenship* » ou « *nationality* », nationalité au sens juridique : on peut être de nationalité britannique et ne pas avoir le sentiment de « *britishness* ». Alors que la " *britishness* " est exclusive et fermée, et forme le " noyau dur " de l'identité nationale, la nationalité britannique (le statut de sujet britannique) est ouverte et permet l'accès aux droits. On peut avoir la nationalité britannique sans se considérer, ou en n'étant pas considéré par la majorité de la population, comme étant britannique à part entière. C'est le cas des immigrants de couleur venus du Commonwealth après la Seconde Guerre mondiale.

**744.** Jusqu'à une époque récente, le Royaume-Uni possédait une politique de nationalité parmi les plus ouvertes d'Europe. Le « peuple » britannique était représenté par l'ensemble des citoyens de nationalité britannique, les citoyens des Territoires britanniques dépendants et les britanniques d'outre-mer, mais également les immigrants du Commonwealth et les Pakistanis. Depuis le *British Nationality Act* de 1981 entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1983<sup>1622</sup>, la loi du *jus soli* est appliquée de façon conditionnelle : la naissance en Grande-Bretagne accorde la nationalité britannique seulement si l'un des parents est régulièrement et durablement établi en Grande-Bretagne, ou en fonction du lien des parents avec le Commonwealth. Il ne suffit plus d'être né sur le sol britannique pour être britannique. La loi de 2002 sur la nationalité, l'immigration et l'asile<sup>1623</sup> renforce les exigences pour obtenir la citoyenneté britannique. Les personnes demandant leur naturalisation en tant que citoyen britannique devront démontrer qu'elles ont une « connaissance suffisante de la vie au Royaume-Uni<sup>1624</sup> ». Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, l'octroi de la citoyenneté britannique s'accompagne d'une « cérémonie » au cours de laquelle, les personnes qui aspirent à devenir citoyens britanniques doivent prêter serment d'allégeance à la souveraine<sup>1625</sup> et, en outre, faire serment de loyauté envers le Royaume-Uni

---

<sup>1622</sup> Le *British Nationality Act* institue une nationalité à plusieurs niveaux, soit essentiellement 1) la "citoyenneté britannique", 2) la "citoyenneté des Territoires britanniques dépendants", et 3) la "citoyenneté britannique d'outre-mer". Ces deux dernières catégories de sujets britanniques ne disposent pas du droit d'accéder librement au territoire du Royaume-Uni. Ils peuvent demander la citoyenneté de plein droit à condition d'une résidence d'au moins cinq ans sur le sol britannique.

<sup>1623</sup> *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*

<sup>1624</sup> De plus, les exigences actuelles relatives aux compétences linguistiques de base seront étendues aux conjoints de citoyens britanniques

<sup>1625</sup> Ce serment d'allégeance existe depuis 1981. Lors de sa naturalisation ou de son enregistrement comme ci-

et s'engager « à en respecter les droits et libertés, à en défendre les valeurs démocratiques, à en observer fidèlement les lois et à respecter [leurs] devoirs et obligations en tant que citoyen britannique ».

**745.** Cela suggère une solidarité sociale de citoyenneté dans une nation, décrite comme un Etat multi-culturel, multi-ethnique et multi-national. Dans cette optique, l'Etat britannique, faisant face aux défis radicaux de la mondialisation et de la dévolution, reste un objet de patriotisme civique des individus qui reconnaissent une obligation sociale de citoyenneté dans leur communauté<sup>1626</sup>. Reste à voir si le patriotisme est suffisamment fort pour le donner ce sentiment d'appartenance à l'identité britannique ou si au contraire la dévolution ne va pas exacerber ce sentiment identitaire dual.

## 2. La dualité nationale

La réussite de l'Etat britannique a été de parvenir à intégrer les nations en superposant une identité écossaise ou galloise particulière à une identité britannique, commune à tous. Gordon BROWN et Douglas ALEXANDER ont décrit une nationalité duale ou composée, une identité à paliers multiples tout à fait compatible à l'ère de la mondialisation :

« ... Les gens sont animés par un sentiment de loyauté à l'égard de leur communauté ; ils se considèrent Écossais ; ils se considèrent britanniques ; et de plus en plus, ils ressentent une appartenance à l'Europe. La loyauté à l'égard de l'un ne doit pas entraîner la négation d'un autre<sup>1627</sup>. »

Mais avec la dévolution, les identités écossaise et galloise peuvent s'exprimer librement au sein d'institutions démocratiques. Le parlement écossais et l'assemblée galloise ont bien l'importance de donner une image d'ouverture et de dialogue entre citoyens et parlementaires bien sûr, mais aussi - et surtout - entre les écossais et les gallois et leur culture. Ainsi, dans sa réponse au discours inaugural de la Reine du 2 juillet 1999, Donald DEWAR voit le parlement comme une nouvelle voix, renvoyant au passé et construisant la « nouvelle Ecosse » :

« Nous percevons peut-être aujourd'hui les échos du passé : les cris des soudeurs dans le vacarme des grands chantiers de la Clyde, les accents de nos régions, le brouhaha des Lumières quand Glasgow et Edimbourg éclairaient toute l'Europe, le chant sauvage des grandes cornemuses, et au loin, la clameur des batailles de BRUCE et de WALLACE. »<sup>1628</sup>

La déclaration de Donald DEWAR a le mérite de traduire cette volonté de construction et de

---

toyen britannique, le candidat doit prêter serment d'allégeance à « Sa Majesté la Reine Elisabeth II, ses héritiers et successeurs selon la loi » - « *Her Majesty Queen Elizabeth the Second Her Heirs and Successors according to law* », *British Nationality Act 1981*, article 42 (1) ; annexe 5.

<sup>1626</sup> Gordon BROWN, "Why the Party still need its soul". *New Statesman*, 23 février 2000, p.21 à 23

<sup>1627</sup> BROWN Gordon et ALEXANDER, Douglas. « New Scotland, New Britain ». *The Smith Institute*, 1999, 49 pages. Disponible sur : <http://www.smith-institute.org.uk/pdfs/new-scotland-new-britain.pdf>

<sup>1628</sup> « In the quiet moments today, we might hear some echoes from the past : the shout of the welder in the din of the great Clyde shipyards, the speak of the Mearns, with its soul in the land ; the diverse of the enlightenment, when Edinburgh and Glasgow were a light held to the intellectual life of Europe ; the wild cry of the Great pipes, and back to the distant cries of the battles of Bruce and Wallace. »

combinaison de l'identité culturelle et politique, une volonté marquée de renforcer l'identité politique écossaise en la rapprochant du passé. Ce qui soulève des questions sur l'avenir de l'identité britannique multiple. En effet, jusqu'à quel point l'identité écossaise va accepter de se fondre dans l'identité britannique ? Autrement dit, cette dualité, jusque là complémentaire et entrelacée, ne va-t-elle pas à terme s'exacerber jusqu'à se dissoudre ?

Cette question de la dualité entre l'identité « locale » et « nationale » a été étudiée en Espagne par le chercheur Luis MORENO puis transposée en Ecosse pour étudier la relation existant entre l'identité britannique et écossais. Un sondage, conduit par l'institut de sondage ICM<sup>1629</sup> en janvier 2007, à l'occasion de la célébration de l'anniversaire des 300 ans d'Union entre l'Angleterre et l'Ecosse, a repris la question MORENO.

**Tableau 20. Sur l'identité nationale en Angleterre et en Ecosse - Janvier 2007**

Laquelle de ces options décrit le mieux le rapport que vous entretenez à votre identité nationale ?	Anglais	Ecossais
Britannique PAS Anglais / Ecossais	19%	10%
PLUS britannique que Anglais / écossais	12%	5%
Egalement Britannique et Anglais / écossais	41%	24%
PLUS Anglais / écossais que britannique	11%	26%
Anglais / écossais PAS britannique	11%	24%
Ni Anglais / ni britannique	3%	2%
Ne sais pas	2%	8%

Comme le tableau le montre ci-dessus, il existe un attachement plus fort à la « Britannité » parmi les anglais avec 72 % des personnes interrogées qui se sentent uniquement, plus ou également britannique. Du côté écossais, le résultat est plus faible avec seulement 39 % des personnes interrogées. Mais du côté anglais, il semble y avoir également une tendance favorisant l'identité sub-nationale. Le sondage annuel du Centre National pour la recherche sociale a publié également en janvier 2007 montrant un accroissement du sentiment anglais sur le sentiment britannique. Le rapport déclare en résumé :

« En 1992, 63 % des personnes vivant en Angleterre disaient que « Britannique » était la meilleure façon de décrire leur identité britannique, ils sont seulement 48 % aujourd'hui. C'est en partie expliqué par une augmentation dans l'anglicité : 31 % des personnes en Angleterre la choisissaient en 1992, ils sont 40 % en 2005<sup>1630</sup> ».

La dévolution a eu pour conséquence de permettre à ces nations sans États de conduire leurs

<sup>1629</sup> ICM – sondage à l'occasion de l'anniversaire de l'Acte d'Union, conduit du 5 au 9 janvier 2007, sur un échantillon de 545 personnes en Ecosse et 883 en Angleterre. Résultats disponibles sur : [http://www.icmresearch.co.uk/pdfs/2007\\_january\\_daily\\_mail\\_union\\_poll\\_england.pdf](http://www.icmresearch.co.uk/pdfs/2007_january_daily_mail_union_poll_england.pdf) (voir question 13)

<sup>1630</sup> National Center for Social Research, *Perspective on a changing society*. Résumé : Class Identity in Britain Remains Strong; Religious and 'British' Identity Decline', 24 janvier 2007. Disponible sur [http://www.natcen.ac.uk/natcen/pages/news\\_and\\_media\\_docs/BSA\\_%20press\\_release\\_jan07.pdf](http://www.natcen.ac.uk/natcen/pages/news_and_media_docs/BSA_%20press_release_jan07.pdf)

propres affaires et donc développer leurs potentialités en-dehors d'un contrôle « dirigiste » ou d'institutions centrales. L'identité nationale est symbolisée à un niveau local, territorial. Les deux identités qui jusqu'à présent cohabitaient peuvent-elle rester compatibles avec la dissociation politique, voire symbolique, créée depuis la dévolution ?





## II. Une Union politique menacée

Si les nations comprenant le Royaume-Uni bénéficient d'un droit à l'autodétermination, cela inclut le droit à la sécession. Depuis l'acte de constitution de l'Irlande du Nord de 1973, il a été accepté que le statut constitutionnel de l'Irlande du Nord ne pouvait être changé sans le consentement du peuple d'Irlande du Nord, si cependant une majorité en Irlande du Nord cherche à quitter le Royaume-Uni et joindre la République d'Irlande, ce souhait doit être accepté par le gouvernement britannique.

**746.** En Ecosse, la Déclaration des Droits, *Claim of Right*, en 1988, le document fondateur de la Convention constitutionnelle écossaise, déclarait : « Nous, réunis comme convention constitutionnelle écossaise, reconnaissons par le présent acte, le droit souverain du peuple écossais à déterminer la forme de gouvernement correspondant à ses besoins ». De son point de vue, la souveraineté appartient au peuple d'Ecosse, pas à Westminster, une demande qui avait été implicitement acceptée par le gouvernement BLAIR. En effet, lors de la rédaction des propositions pour la dévolution en Ecosse, le gouvernement a suivi étroitement les idées de la Convention. De manière significative, la Déclaration des droits a été cérémonieusement suspendue au dessus du *Presiding Officer* du nouveau parlement écossais juste avant son ouverture le 1<sup>er</sup> juillet 1999. L'Acte écossais représenterait une constitution auto-générée, une constitution enracinée sur le sol écossais, plutôt que, comme le terme de dévolution l'implique, imposée par Westminster.

**747.** Cependant on peut se demander si dans le futur, cette « volonté établie » du peuple écossais, pour reprendre l'expression de Donald DEWAR, sera respectée par le gouvernement du jour, comme il l'avait fait au XIX<sup>ème</sup> siècle dans le cas de l'Irlande. Il semble vérifié aujourd'hui que le nouveau statut constitutionnel dépend non seulement du parlement souverain à Westminster mais également de la volonté du peuple. Pour l'instant, l'explication du bon fonctionnement de la dévolution provient du fait que les administrations dévolues ont été pendant les premières années du même bord politique que le gouvernement central. La question est simple : que va-t-il se passer avec le changement de conjoncture politique issu des élections du 3 mai 2007 ?

Dans cette optique nous examinerons le cas de la rupture politique prélude possible à une dissociation constitutionnelle **(A)** puis nous actualiserons le contexte politique nouveau issu des élections de 2007 **(B)**.



## **A/ Une rupture politique**

L'Union politique tient en grande partie dans ces premières années de dévolution à la coordination politique des administrations allant de concert. Ne risque-t-elle pas alors d'être remise en cause par des formations politiques souhaitant aller plus loin dans l'autonomie ou d'autres opposées aux projets de dévolution. Un retour en arrière semble aujourd'hui improbable. Le parlement écossais et l'Assemblée galloise, même s'ils souffrent de critiques, ne sont pas remis en cause. Comment se passeraient les relations entre des administrations de bords politiques différents et ne poursuivant donc pas les mêmes objectifs, autrement dit au cas où les nationalistes obtiennent une majorité au sein des institutions dévolues ou les conservateurs au parlement de Westminster ? Jusque là simplement envisagé, ce cas de figure s'est accompli avec la courte victoire des nationalistes écossais aux élections du 3 mai 2007, le parlement de Westminster restant, pour l'instant, de majorité travailliste.

### **1. Un scénario envisageable**

Pour l'instant, la dissolution de l'union britannique peut apparaître comme un scénario catastrophe, voire irréalisable. Cependant cette hypothèse ne peut pas être mise de côté.

**748.** Tout d'abord, la représentation proportionnelle au sein des entités dévolues, de même que la possibilité d'avoir des gouvernements de coalition, complique en effet la situation pour les partis unionistes. Il est en effet difficile aujourd'hui pour le représentant du parti conservateur au Royaume-Uni de faire marche arrière sur la question de la dévolution. D'ailleurs, les conservateurs locaux violemment opposés aux projets de dévolution, l'acceptent aujourd'hui. Dans un discours en 1999, l'ancien dirigeant écossais du parti conservateur, David MCLETCHIE, a proclamé un « nouvel unionisme » où « à partir de maintenant, dans le premier et plus vieux parti écossais, nous mettrons l'Ecosse en premier ... Nous sommes les conservateurs Tartan, l'autre parti national écossais<sup>1631</sup> ». L'acceptation récente de la dévolution par le parti est vue comme le meilleur moyen pour éviter l'indépendance<sup>1632</sup>. Il leur faut donc défendre l'autonomie pour éviter une possible dissolution en cas de rupture politique.

**749.** De plus, bien que le gouvernement britannique ait exercé son pouvoir et ait suspendu l'assemblée législative d'Irlande du Nord, il est beaucoup moins vraisemblable qu'il puisse le

---

<sup>1631</sup> cité par TAYLOR, Brian. *Scotland's Parliament: Triumph and Disaster*. Edinburgh University Press, p.192, 2002.

<sup>1632</sup> Le parti a adopté une approche modérée et interventionniste pour les domaines socio-économiques. MCLETCHIE lors d'un discours en 2002 a défendu « des services publics de première classe pour tous », en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation, tandis qu'il défend également un réseau de ressources des groupes volontaires pour aider les projets de la communauté dans les zones défavorisées. Plus généralement, la rhétorique utilisée est celle de la compassion envers les plus vulnérables.

MCLETCHIE D., *Speech to the Conservative Christian Fellowship Scotland*, 10 Mai 2002.

faire dans le cas de l'Ecosse et du pays de Galles. Il existe en effet maintenant des autorités politiques crédibles et les administrations dévolues peuvent s'appuyer sur leurs propres électeurs qui peuvent voter différemment selon le degré de l'élection. Cela s'est vérifié lors des dernières élections locales de mai 2007. Les électeurs gallois et écossais ont en effet attribué une importante partie de leurs votes aux partis nationalistes, privilégiant un discours identitaire plus marqué. Comme l'avait très justement fait remarquer Philippe SCHEIDER, lors des résultats du référendum en 1997, les écossais ont choisi le caractère écossais au détriment de l'identité britannique. La question de l'indépendance ne doit pas être « mise au placard » mais au contraire évoquée d'autant qu'elle apparaît comme une possibilité réelle avec l'arrivée au pouvoir des nationalistes en Ecosse. La dévolution dans le cas de la séparation de l'Ecosse ou du pays de Galles avec le Royaume-Uni, produirait alors l'effet inverse de son objectif.

## **2. L'équation nationaliste : l'indépendance**

L'autonomie politique accordée à l'Ecosse peut-elle la conduire jusqu'à la séparation avec le reste du Royaume-Uni ? Cette question posée en filigrane de la dévolution peut déjà trouver certaines réponses dans la nature même du nationalisme écossais et de sa représentation politique.

**750.** L'objectif principal du SNP est d'atteindre l'indépendance écossaise. Le professeur BRAND<sup>1633</sup> dans son ouvrage de référence sur le nationalisme écossais, souligne deux aspects dans l'objectif nationaliste. Le premier est « spirituel » basé sur le droit à l'autodétermination. Le deuxième est pragmatique suggérant que d'un gouvernement autonome résultera un gouvernement plus responsable. BRAND<sup>1634</sup> explique que le nationalisme écossais est un credo moderne, qui tend à créer une Ecosse indépendante prospère.

Soutenue depuis le début par les nationalistes représentés au sein du SNP, l'indépendance serait la conséquence, la voie logique de la dévolution, la dévolution étant une transition, un passage permettant au parlement écossais de se préparer à gouverner seul. Car pour les nationalistes et leur dirigeant Alex SALMOND « il y a un coût pour rester dans l'Union ! L'Union signifie pour nous plus de chômage et l'émigration de nos forces vives vers l'Angleterre ».

**751.** Le SNP a fait face à une série de défis du fait de la dévolution et de la création du parlement écossais. Avant d'atteindre son objectif : l'indépendance, le parti doit, en plus d'obtenir une majorité parlementaire comme c'est le cas depuis mai 2007, s'assurer un soutien populaire. Or, il fait face à un certain nombre de problèmes pour y arriver. Premièrement, le parti doit trouver un équilibre entre son approche populiste et projeter l'image d'un gouver-

---

<sup>1633</sup> BRAND, Jack. *The National Movement in Scotland*, London: Routledge and Kegan Paul, 1978, p.8-18.

<sup>1634</sup> BRAND, Jack. p.31.

nement compétent. Il doit démontrer qu'il est capable de gouverner l'Ecosse et ne pas être seulement cependant le parti qui proteste et critique sans véritable projet. Une autre difficulté vient de la suspicion traditionnelle envers le SNP de son incapacité à travailler avec d'autres. Pourtant cette question est aujourd'hui cruciale. Avec leur arrivée au pouvoir, et leur courte majorité, ils ont dû montrer leur volonté de s'allier, avec les verts, et gouverner dans l'intérêt des écossais et de l'Ecosse.

**752.** Le parti doit également réussir à répondre aux tensions existant entre les approches fondamentalistes et gradualiste pour l'indépendance. En dépit de coups occasionnels par des fondamentalistes le parti s'est largement focalisé sur une stratégie graduelle. Il est difficile pour le parti d'être plus ferme ou plus fondamentaliste sans perdre une partie de son électorat. En effet comme l'ont noté les professeurs MCCRONE et PATERSON<sup>1635</sup>, environ un tiers des électeurs du parti ne soutiennent pas le cœur de leur politique, autrement dit l'indépendance. En adoptant cette approche plus nuancée, ils ont attiré un électorat plus nombreux souhaitant voir plus de pouvoirs pour le parlement écossais.

**753.** Aujourd'hui, le SNP au sein du parlement écossais fait face au plus grand test de son histoire. Tant qu'il était un parti sur la scène britannique sa place était celle du « seul » parti national écossais et il a pu avoir des succès électoraux rassemblant non seulement les militants pour l'indépendance de l'Ecosse mais aussi les mécontents de l'union dominée par l'Angleterre et un gouvernement lointain. La création du parlement a prouvé n'être pas seulement bénéfique aux nationalistes. Il n'est plus le seul parti écossais, il y a désormais une scène politique écossaise sur laquelle il doit évoluer et où il ne peut plus se contenter d'être critique de la politique. Tout comme la seule rhétorique de l'indépendance qui n'est plus suffisante pour rassembler l'électorat. Il lui faut proposer un projet politique pour l'Ecosse et réussir à prouver qu'il peut gouverner l'Ecosse.

**754.** Durant leur campagne électorale de 2007, les nationalistes avaient annoncé la mise en place d'un référendum sur l'indépendance de l'Ecosse pendant leur mandat. Mais, les « affaires constitutionnelles » font partie du domaine réservé du parlement britannique et le gouvernement nationaliste écossais n'a aucun pouvoir pour organiser un tel référendum. Il est difficile de voir comment, sans provoquer une grave crise politique, les institutions centrales pourraient empêcher le parlement écossais d'en organiser un et ce d'autant plus que le parti nationaliste s'appuie, sur la souveraineté du peuple écossais. Mais que se passera-t-il dans les relations avec le centre ? En pratique et jusqu'à présent le système a fonctionné grâce à une « bonne entente » politique entre les administrations. Qu'en sera-t-il demain ? Que fera le

---

<sup>1635</sup> p.63, MCCRONE David et Lindsay PATERSON, The Conundrum of Scottish Independence, *Scottish Affairs* 40, 54-75, 2002.

centre en cas de désaccord ? Il pourrait agir en exerçant une pression financière au risque de provoquer la colère des écossais et leur donner l'impression qu'ils ne se gouvernent pas eux-mêmes et que leur parlement écossais n'est finalement qu'un appareil.

**755.** Enfin, il reste à envisager la viabilité de l'Ecosse en tant qu'Etat. Économiquement, l'Ecosse connaît une situation comparable à celle de l'Angleterre du Nord: classée elle aussi pour l'attribution d'aides officielles, bénéficiaire nette de fonds publics, au même titre que l'Irlande du Nord ou le Pays de Galles, elle a une population clairsemée. Mais l'Ecosse est encore plus éloignée du bassin de Londres, la principale zone de croissance économique du Royaume-Uni. Elle dispose d'une très forte identité politique économique et sociale et des bases dont dépendent les plates formes pétrolières de la Mer du Nord. Le pétrole a d'ailleurs été le cri de guerre des nationalistes écossais. Cependant, dans une dizaine d'années, la présence d'hydrocarbures en mer du Nord n'est pas assurée. L'activité de l'Ecosse est principalement basée sur le secteur tertiaire avec des grandes entreprises informatiques, type Dell, implanté dans la Sun Valley écossaise. Un rapport, judicieusement publié lors de la campagne pour les élections du 3 mai 2007, a montré que l'Ecosse dépense plus qu'elle ne gagne. Ce rapport qui étudie l'année 2004-2005 estime que l'Ecosse dépense 47.6 billions de livres alors qu'elle n'en a reçu que les impôts prélevés n'en ont rapporté que 36.4 billions.

**756.** Une indépendance de l'Ecosse pose véritablement la question de sa viabilité économique. Premièrement, qu'advient-il des échanges commerciaux avec l'Angleterre, seul Etat voisin et direct ? Par ailleurs, cela poserait un problème géostratégique car l'ensemble de la puissance nucléaire britannique se trouve en Ecosse. En effet, la perspective des coûts et des bénéfices de l'indépendance, à côté des contraintes institutionnelles, fait une différence pour le futur. L'Europe offre une « porte de secours » en ouvrant la possibilité pour l'Ecosse d'intégrer un ensemble et un cadre institutionnel protecteur. N'a-t-elle pas la même superficie que certains Etats d'Europe de l'Est qui ont intégré l'Europe en 2004 ? L'Ecosse a bien compris que son salut viendrait des échanges avec les autres pays. Elle est beaucoup plus ouverte à l'Europe que les Britanniques, notamment avec la Norvège et la Suède ou d'autres régions européennes. Mais en pratique, l'Ecosse n'est pas assurée de rentrer dans un ensemble communautaire. Son entrée comme Etat membre devrait être négociée comme l'a déclaré le représentant de la Commission européenne en Ecosse, Neil MITCHISON<sup>1636</sup>.

**757.** Les Ecossais possèdent un très fort sens identitaire. Le succès de la dévolution semble être de leur proposer un nouvel aménagement politique de cette identité tout en préservant une union, unie par des valeurs communes. Reste à voir si le socle de valeurs restera commun aux

---

<sup>1636</sup> Hamish MACDONELL, "Doubts over automatic EU entry for an independent Scotland", *The Scotsman*, 8 janvier 2007. Disponible sur <http://news.scotsman.com/index.cfm?id=35012007>

trois nations. L'Ecosse a toujours été reconnue au sein de la Grande-Bretagne comme nation, la dévolution lui a offert un représentant politique. Pour devenir matériellement indépendante, il ne lui manque plus que l'autonomie en matière financière, ce qui pourrait être la prochaine étape de la dévolution. Pour Tam DALYELL, un seul choix est possible : « savoir si nous devons rester une part de la Grande-Bretagne ou si nous voulons être une partie d'un Etat qui est séparé de l'Angleterre<sup>1637</sup>. » Quoiqu'il arrive, ce sera aux Ecossais de choisir démocratiquement leur avenir.

---

<sup>1637</sup> HC Deb. Vol. 299 c488, 31 Juillet 1997





## **B/ Les élections du 3 mai 2007 : une nouvelle étape**

La dévolution, s'il est nécessaire de le rappeler encore, est un processus. Les élections du 3 mai 2007<sup>1638</sup>, troisièmes du genre, sont la preuve flagrante de l'instabilité du processus, et de son imprévisibilité. Elles nous permettent par ailleurs d'une certaine manière de « boucler la boucle » et ouvrent de nouvelles perspectives pour l'avenir de la dévolution.

**758.** Ces élections locales ont été marquées par la défaite des travaillistes, signe pour certains de l'usure d'un parti, à l'instar de ce que connaissent les partis longtemps restés au pouvoir et pour d'autres du rejet de la politique de Tony BLAIR. Pour celui-ci, l'échec cuisant prévu pour le parti ne s'est pas concrétisé, assurant que ces résultats offraient un « tremplin parfait pour aller gagner les prochaines élections législatives », prévues au plus tard en mai 2010. Cependant le parti travailliste, et en conséquence ses antennes locales, ont été amoindris par une forte impopularité nourrie par la guerre en Irak et les soupçons de corruption dans le financement du parti travailliste<sup>1639</sup>. En conséquence, ces élections ont vu le net recul du parti travailliste à la fois en Ecosse mais aussi au pays de Galles.

### **1. La route galloise**

Après examen de la Commission des frontières pour le pays de Galles (*Boundary Commission for Wales*), les frontières électorales pour les sièges à l'Assemblée ont été revues et mises en place pour cette élection. Le plus grand changement a vu la création de trois nouvelles circonscriptions (Aberconwy, Arfon, et Dwyfor Meirionnydd) à la place des circonscriptions de Conwy, Caernarfon, et Meirionnydd Nant Conwy. Les régions du Nord et de l'Ouest ont été reconfigurées pour prendre en compte ce changement.

**Tableau 21. Résultats à l'élection du 3 mai 2007 à l'Assemblée Nationale galloise**

Parti politique	Circonscription	Région	+ / -	Total
TRAVAILLISTE	24	2	- 4	<b>26</b>
PLAID CYMRU	7	8	+ 3	15
CONSERVATEUR	5	7	+ 1	12
LIBERAL DEMOCRATE	3	3	0	6
AUTRE	1 <sup>1640</sup>	0	0	1

<sup>1638</sup> Les élections ont eu lieu en Ecosse et au pays de Galles mais aussi en Angleterre pour le renouvellement de certains conseillers locaux.

<sup>1639</sup> Autre erreur « tactique » : le renouvellement, en mars 2007, du programme Trident, du nom des missiles balistiques équipant les sous-marins nucléaires basés en Ecosse. Les députés travaillistes écossais aux Communes s'y étaient opposés, et le SNP s'en est évidemment servi lors de la campagne électorale, dénonçant cette décision de Londres comme contraire à l'esprit de la dévolution.

<sup>1640</sup> Trish LAW - circonscription de Blaenau Gwent. Veuve de Peter LAW, ancien membre du parti travailliste élu pour la circonscription de Blaenau Gwent. Il avait été écarté du parti car il s'était présenté contre le candidat officiel, en tant que candidat indépendant. Il meurt en 2006 et sa veuve se présente. Elle est élue, elle aussi comme indépendante.

**759.** Aucun parti n'a obtenu la majorité absolue<sup>1641</sup> aux élections. Le parti travailliste, sous l'égide de Rhodri MORGAN, malgré la défaite annoncée, a réussi à obtenir une majorité relative. Bien que restant le parti le plus important au Pays de Galles, les voix en faveur du *Labour* ont chuté de 7 % par rapport à l'élection de 2003 et il obtient son plus mauvais score depuis 1918. Cependant, il réussit à ne perdre que 4 sièges et reste le parti le plus important de l'Assemblée.

Les difficultés du *Labour* n'ont presque pas profité aux autres partis officiels et représentés à l'Assemblée. Le Plaid Cymru, tout spécialement, n'a obtenu que trois sièges supplémentaires et n'a pas réussi à convaincre avec « un socialisme décentralisé ». Il est et reste cependant le deuxième parti le plus important avec 15 membres.

**760.** Une période de négociation a suivi l'annonce des résultats pour déterminer la forme du gouvernement. Si la négociation est désormais une technique de gouvernement habituelle au pays de Galles, 2007 a montré l'apparition de négociations entre les partis de l'opposition. Une alliance de travail pourrait être conclue entre les différents partis, soit sous forme de coalition permanente soit sous forme d'accord sur la base du cas par cas. Le Premier Ministre a engagé des pourparlers mais après leur échec, Rhodri MORGAN a choisi de prendre la tête d'un gouvernement de minorité<sup>1642</sup> appelant à construire un « consensus progressif<sup>1643</sup> ». Dans un premier temps, les partis politiques dans l'opposition ont cherché à créer une coalition d'opposition, appelée « coalition arc-en-ciel » (*rainbow coalition*) et rassemblant les libéraux-démocrates, les nationalistes et les conservateurs. Pour l'ancien premier secrétaire gallois, Alun MICHAEL, cette coalition n'a pas de raison d'exister, les partis politiques divergeant sur l'essentiel. Il y a vu un opportunisme et a-t-il-dit « un prétexte pour appeler à un vote de confiance<sup>1644</sup> ». Le Plaid Cymru a finalement accepté la proposition de Rhodri MORGAN de former une administration minoritaire avec le parti travailliste. Début juillet 2007, son dirigeant Ieuan WYN JONES a déclaré que travailler avec le parti travailliste était dans « les meil-

---

<sup>1641</sup> A noter que le *United Kingdom Independence Party* a présenté 33 candidats mais n'a obtenu aucun élu. Il a cependant obtenu 56,537 voix, soit 2,9%. Le *British National Party* a présenté 20 candidats au seul scrutin régional. Il a obtenu 42,197 voix, 5.1% des votes régionaux.

<sup>1642</sup> Le 31 mai 2007, Rhodri MORGAN a annoncé son cabinet, réduit de 9 à 7 membres :

- Ministre pour la Santé et les services sociaux : Edwina HART
- Ministre pour l'éducation, la Culture et la langue galloise : Carwyn JONES
- Ministre pour l'économie et le transport : Dr Brian GIBBONS
- Ministre pour le développement rural et durable : Jane DAVIDSON
- Ministre pour la justice sociale et le service public : Andrew DAVIES
- Ministre pour le budget et les affaires : Jane HUTT

De plus, le Premier Ministre a nommé Carl SARGENT comme chef de la majorité et Ministre adjoint des affaires.

<sup>1643</sup> Edward DAVIE, *MORGAN seeks 'progressive consensus'*, 25 mai 2007.

Disponible sur : <http://www.epolitix.com/EN/News/200705/e84b9aee-846f-48b0-8b0f-95345533cd20.htm>

<sup>1644</sup> DAVIE Edward, *Michael warns of coalition risks*, 11 juin 2007.

Disponible sur <http://www.epolitix.com/EN/News/200706/375b5ce3-75d5-47b0-824a-2b9ca640006d.htm>

leurs intérêts du peuple du pays de Galles<sup>1645</sup> » et offrait la meilleure chance de stabilité dans l'assemblée. Le nouveau gouvernement gallois<sup>1646</sup> se compose comme les gouvernements de coalition avant lui d'un poste de vice premier ministre, détenu par le dirigeant du Plaid Cymru. Le 27 juin 2007, les deux partis ont officiellement scellé leur accord dans un « agenda progressif pour le gouvernement du pays de Galles<sup>1647</sup> » où ils analysent le résultat des élections comme une volonté du peuple du pays de Galles d'avoir un « consensus progressif ». Ils s'engagent à établir un parlement gallois pour 2011 et dans cette perspective à établir une convention constitutionnelle et à voter oui à un référendum.

**761.** En attendant, le nouvel acte gallois s'appliquera avec la même majorité politique qui l'a adopté. C'est une manière de sécuriser son application. Pour Lord ELIS-THOMAS\* il y a une prise de conscience du peuple des nouveaux pouvoirs et des nouvelles responsabilités qui attend la nouvelle assemblée. Il qualifie la situation antérieure où l'assemblée devait gérer des pouvoirs législatifs secondaires comme « une insulte pour le peuple du pays de Galles ». Le défi, pour les nouveaux députés, est d'utiliser ces nouveaux pouvoirs. Quant à l'avenir de la dévolution galloise, il suffit de reprendre l'expression de Lord ELIS-THOMAS qui « comme toujours avec la dévolution galloise, (...) parierait sur l'improbable<sup>1648</sup> ».

<sup>1645</sup> Cette décision a été présentée par l'exécutif du parti nationaliste lors d'une conférence spéciale le 6 juillet 2007. Le conseil national s'est prononcé en faveur le lendemain.

Edward DAVIE. *Plaid opts for Labour coalition*, 27 juin 2007.

Disponible sur <http://www.epolitix.com/EN/News/200706/b7ff1560-6bf0-4939-bcc1-2580e655467f.htm>

<sup>1646</sup> **Composition du gouvernement gallois – septembre 2007.**

- Rt. Hon Rhodri MORGAN : Travailleur - Premier Ministre
- Ieuan WYN JONES : **Plaid Cymru** - Vice Premier Ministre et Ministre pour l'économie et le Transport
- Jane DAVIDSON : Travailleur - Ministre pour l'environnement, le développement durable et le logement
- Andrew DAVIES : Travailleur - Ministre des finances et de la délivrance des services publics
- Dr Brian GIBBONS : Travailleur - Ministre pour la justice sociale et le gouvernement local
- Edwina HART : Travailleur - Ministre de la santé et des services sociaux
- Jane HUTT : Travailleur - Ministre des enfants, de l'éducation, de l'apprentissage tout au long de la vie
- Carwyn JONES : conseillère générale et *leader* de la chambre avec la responsabilité pour les affaires de l'assemblée et la communication
- Elin JONES : **Plaid Cymru** - Ministre des affaires rurales
- Rhodri GLYN THOMAS : **Plaid Cymru** - Ministre pour l'héritage

<sup>1647</sup> *One Wales, A progressive agenda for the government of Wales*. An agreement between the Labour and Plaid Cymru Groups in the National Assembly, 27 juin 2007, 43 pages

Disponible sur [http://new.wales.gov.uk/docrepos/40382/40382313/40382/one\\_wales\\_document.pdf?lang=en](http://new.wales.gov.uk/docrepos/40382/40382313/40382/one_wales_document.pdf?lang=en)

<sup>1648</sup> Lord ELIS-THOMAS après sa nomination comme Président de l'Assemblée Nationale Galloise.

Source : [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/wales/6636021.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/wales/6636021.stm)

## 2. Un nouveau partenariat à l'écossaise<sup>1649</sup>

Aux lendemains de l'élection du 3 mai, le *Scottish National Party* (Parti nationaliste écossais, SNP) annonçait une « victoire historique ». Pourtant le parti nationaliste ne l'a emporté qu'à 1 siège près - 47 sièges contre 46 pour le parti travailliste. Cependant cette courte victoire bouleverse le paysage politique écossais et a fortiori britannique.

**Tableau 22. Résultats à l'élection du 3 mai 2007 au Parlement écossais**

Parti politique	Circonscription	Région	+/-	Total
TRAVAILLISTE	37	9	- 4	46 30.6 %
SNP	21	26	+ 20	47 32.0 %
CONSERVATEUR	4	13	- 1	17 15.2 %
LIBERAL DEMOCRATE	11	5	- 1	16 13.7 %
VERT	0	2	- 5	2 2.1 %
AUTRES	0	1	- 9	1 6.3 %

**762.** Premièrement, les indépendantistes du Parti nationaliste écossais ont mis fin à cinquante ans de domination travailliste en devenant la première force politique au Parlement autonome écossais. Deuxièmement, lors de la campagne, le SNP avait fait du référendum sur l'indépendance un argument. Alex SALMOND avait promis d'en organiser un en 2010<sup>1650</sup>. A l'inverse, le parti travailliste s'est présenté comme le gardien de l'« Union » durant la campagne. Cela s'était reflété le jour des élections dans le titre du quotidien pro-Labour *Daily Record*: « Les élections d'aujourd'hui ne sont pas sur la guerre en Irak. Elles ne sont pas sur Tony BLAIR... Ne vous aventurez pas les yeux fermés dans l'indépendance. Ne laissez pas un vote protestataire démanteler la Grande-Bretagne. »

**763.** Les autres formations politiques ont connu des résultats très différents. Les conservateurs, une nouvelle fois se maintiennent, ne perdant qu'un siège grâce au vote proportionnel, tout comme les libéraux. Le résultat est différent pour les petits partis représentés depuis les

<sup>1649</sup> Les résultats du vote écossais ont été quelque peu éclipsés par la débâcle due à l'annulation de dizaines de milliers de bulletins de vote. Les résultats définitifs ont été retardés des heures durant, après que les décomptes ont été suspendus en raison de problèmes liés au système de vote électronique. Les choses ont été encore aggravées du fait de la confusion largement répandue créée par l'utilisation d'un bulletin commun pour désigner à la fois les conseillers sur la liste régionale et les députés pour le parlement écossais, et la tenue en même temps d'élections locales utilisant un mode de scrutin entièrement différent pour enregistrer les voix. La Commission électorale estime que les annulations de bulletins de vote avoisinent les 146 000, soit plus de 10 % de l'ensemble des bulletins de vote (85 643 bulletins pour le vote de circonscription et 60 454 bulletin pour le vote régional). Dans certaines régions, le nombre de voix rejetées était supérieur à l'avance du candidat victorieux sur son plus proche adversaire. Le vote par correspondance a aussi suscité la colère pour n'être pas arrivé à temps dans de nombreuses régions en Ecosse. Le plus grand nombre de bulletins annulés est pour le vote de circonscription, Edimbourg Est et Musselburgh avec 2521. Pour le vote régional, la liste de Dumfries détient le record avec 1 191 bulletins annulés.

<sup>1650</sup> A noter le changement de calendrier. En août 2006, il promettait un référendum dans les 100 jours de son arrivée au pouvoir. Eddie BARNES, *Poll: SNP set to seize power at Holyrood?* The Scotsman, 27 août 2006. Disponible sur <http://news.scotsman.com/index.cfm?id=1262582006>  
Le parti nationaliste est revenu sur sa position en promettant un référendum après avoir prouvé sa capacité à gouverner. Source : Eddie BARNES, *SNP rethink on independence*, The Scotsman, 11 mars 2007. Disponible sur <http://news.scotsman.com/index.cfm?id=384692007>

élections de 2003. Pour le parti socialiste (*Scottish Socialist Party*) qui comptait six députés, les dissensions internes puis externes, et l'annonce du retrait de Tommy SHERIDAN peu de temps avant l'élection, ont été fatales. Cette fois, ni le SSP, ni le nouveau parti de SHERIDAN, le *Socialist Equality Party* (Parti de l'Égalité socialiste, PES), ni le *Socialist Labour Party* (SLP) d'Arthur SCARGILL n'ont obtenu de membres élus. Les verts réussissent à ne pas disparaître complètement, mais n'obtiennent que deux sièges. Margo MACDONALD est la seule membre indépendante réélue. Campbell MARTIN et Dr Jean TURNER élus en 2003, ont perdu leurs sièges et Dennis CANAVAN s'est retiré pour raisons familiales.

**764.** Pour Douglas ALEXANDER, ancien secrétaire d'État pour l'Ecosse, le SNP n'a pas « l'autorité morale<sup>1651</sup> » de proposer l'indépendance pour l'Ecosse. A l'inverse, pour Alex Salmond : « le parti travailliste a perdu l'autorité morale pour gouverner ». Pourtant Alex SALMOND déclare son intention de coopérer avec Gordon BROWN, le remplaçant de Tony BLAIR, estimant qu'il y a « de nombreuses questions où la coopération serait la meilleure voie<sup>1652</sup> ». Il a rajouté lors de son entretien avec le journal, *The Scotsman* : « nous pouvons établir de bonnes choses pour le peuple d'Ecosse ». ces remarques, comme le souligne le quotidien écossais, marquent une différence de ton avec la conférence du SNP en mars dernier lorsque le parti a publié son « programme pour le gouvernement » où il se déclarait prêt à se battre à partir du premier jour avec Westminster pour défendre l'indépendance.

**765.** Comme le rappelle le premier ministre écossais, Alex SALMOND, « une nation peut faire ce qu'elle veut. Elle peut voter pour devenir indépendante et elle peut voter si elle le veut pour devenir non-indépendante. C'est la prérogative d'une nation<sup>1653</sup> ». Devant les députés écossais, le jour de son élection en tant que premier ministre, le 16 mai 2007, il déclare vouloir gouverner uniquement dans l'intérêt national écossais et croire que « l'Ecosse est prête pour le changement, prête pour la réforme ». Et il rajoute : « nous sommes une petite nation avec un grand avenir. Nous avons également de grands défis<sup>1654</sup> ». Les prétentions du nouveau premier ministre sont claires et internationales, cherchant à construire des relations plus fortes et à égalité, avec ses voisins immédiats. Le 14 août 2007, 100 jours après son arrivée au pouvoir, comme promis durant la campagne, Alex SALMOND a présenté son projet de référendum sur l'indépendance de l'Ecosse et a invité les écossais à participer à une « discussion

---

<sup>1651</sup> SNP has 'no authority' for independence, 8 mai 2007.

Disponible sur <http://www.epolitix.com/EN/News/200705/62d1a990-85ba-41d9-b6ea-92f5a9c73004.htm>

<sup>1652</sup> James KIRKUP, *Gordon BROWN and I can be partners in power, insists SALMOND*. The Scotsman, 29 avril 2007. Disponible sur <http://news.scotsman.com/index.cfm?id=663822007>

<sup>1653</sup> James KIRKUP, *Gordon BROWN and I can be partners in power, insists SALMOND*. The Scotsman, 29 avril 2007. Disponible sur <http://news.scotsman.com/index.cfm?id=663822007>

<sup>1654</sup> Edward DAVIE, *SALMOND takes power in Scotland*, 16 mai 2007

Disponible sur : <http://www.epolitix.com/EN/News/200705/f55e3834-47d9-4942-9aa9-7f3bf8f2c3a6.htm>

nationale<sup>1655</sup> » pour déterminer le degré d'autonomie dont le pays devrait disposer. Son projet de 48 pages offre trois options aux Écossais: le statu quo constitutionnel, une plus grande dévolution des pouvoirs du Parlement britannique vers le Parlement écossais ou l'indépendance pure et simple.

**766.** Comme l'a déclaré Tony BLAIR à ce moment là les écossais devront se poser la question suivante : « quel en est le coût du chaos et l'instabilité » ? La question est de savoir si un tel schéma est viable et donc réaliste et raisonnable. Quelles seraient les ressources fiscales dont disposerait un État écossais, notamment une fois les réservoirs d'hydrocarbures de la mer du nord épuisés. Du point de vue purement britannique, un tel séisme politique pourrait ouvrir la voie vers une union des républiques de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, voire à terme, si l'Ulster était rattaché à l'Eire, vers une seule république anglaise et galloise.

**767.** Quel que soit l'avenir proche ou lointain des institutions, il ressort des résultats de 2007 que la dévolution va connaître encore une évolution dans le statut des deux nations. Les gouvernements minoritaires ou de coalition promettent des heures intéressantes en Ecosse et au pays de Galles. Certains, comme Lord ELIS-THOMAS y voient une « démocratie plus vibrante<sup>1656</sup> » permettant d'améliorer l'engagement de l'électeur et de renforcer la dévolution, reste que c'est une démocratie plus agitée. Mais cette agitation démocratique n'est pas sans intérêt pour l'avenir de la dévolution. La voie semble ouverte pour l'utilisation du référendum comme moyen pour parvenir à plus d'autonomie. Si l'indépendance pour l'Ecosse doit être tempérée, reste que le référendum proposerait, outre l'indépendance comme choix constitutionnel, une autonomie financière plus grande. Quant au pays de Galles, lui aussi semble choisir le référendum lui permettant ainsi de mettre en place son nouveau statut.

**768.** La stabilité n'est pas encore trouvée et l'Ecosse et le pays de Galles semblent encore en phase de transition. Pour conclure, reprenons les propos de la Reine lors de la cérémonie d'ouverture de la troisième session du parlement écossais, le 30 juin 2007 qui rappelle le privilège et la responsabilité du parlement :

« Nous sommes dans un état de changement dans toute société. Cela certainement a été le cas pour l'Ecosse et le parlement écossais. Quand je regarde en arrière, je peux dire qu'à chaque visite j'ai trouvé un parlement différent. En 1999, c'était une institution nouvellement établie, pleine d'espoir, de vision et peut-être semblait-il remplie d'espérances irréalistes. Je me rappelle le parlement de 2003 qui un an après a aménagé dans sa nouvelle maison, ici à Holyrood, un second parlement qui a gagné le respect du monde entier pour ses méthodes innovatrices à un temps de désengagement entre les législatures et le citoyen.

---

<sup>1655</sup> Une page internet a été créée par le gouvernement (<http://www.scotland.gov.uk/Topics/a-national-conversation>) pour recevoir les contributions des Écossais à la «discussion nationale», tandis qu'une série d'événements publics se dérouleront dans tout le pays. Alex SALMOND a toutefois refusé d'indiquer une date butoir pour clore la consultation.

<sup>1656</sup> Edward DAVIE, *Assembly opens with call for new powers*, 5 juin 2007  
Disponible sur <http://www.epolitix.com/EN/News/200706/df071d57-aec9-4464-ac4f-7788ee089c22.htm>

Le parlement écossais a prouvé que l'esprit pionnier des écossais était bien vivant. Et aujourd'hui, le parlement écossais est entré dans sa troisième session parlementaire et place un intérêt réel sur le futur tout en tirant une confiance et une force de votre passé illustre<sup>1657</sup> ».

Un nouveau chapitre s'ouvre pour l'Ecosse et le pays de Galles.

---

<sup>1657</sup> Murdo MACLEOD, *Row erupts as SALMOND broaches independence*, The Scotsman, 1<sup>er</sup> juillet 2007. Disponible sur <http://news.scotsman.com/index.cfm?id=1026462007>





**CONCLUSION**

**GENERALE**



**UN PREMIER BILAN.** Cette première décennie montre que la dévolution s'est remarquablement bien installée. Il n'y a pas eu de « révolution » mais plutôt un changement progressif, où l'Etat a géré au cas par cas les demandes créées par la dévolution.

La réforme a eu tout d'abord le mérite de régler définitivement le débat entre Etat unitaire et Etat d'Union, celui-ci en la forme actuelle est un Etat d'Union, capable d'accommoder, dans un cadre plurinational, l'identité traditionnelle particulière des Écossais et des Gallois.

Ensuite, l'ampleur de la réforme ne doit pas être minimisée. Il ne s'agit pas uniquement d'une nouvelle administration des territoires composant la Grande-Bretagne. La dévolution et la création d'une représentation régionale sont au cœur de ce processus de changement de la Constitution. Les lois de dévolution apparaissent comme des lois matériellement constitutionnelles. De ce fait, la dévolution a permis un début de formalisation de la Constitution britannique.

La dévolution a amené concrètement plus d'autonomie et de liberté politique pour les nations composant la Grande-Bretagne. Déjà en octobre 1999, le Lord Chancelier, Lord IRVINE déclarait : « bien que le parlement britannique reste ultimement souverain, le parlement écossais et l'exécutif écossais possèdent un très haut niveau d'autonomie<sup>1658</sup> ». La place des nations écossaise et galloise est rehaussée dans l'échiquier constitutionnel traditionnel. Le parlement écossais et l'Assemblée nationale galloise sont devenues des représentantes politiques et occupent une place importante aux yeux des écossais et des gallois. Elles sont les gardiennes de ces nations modernes et leur vitrine politique. Ces institutions créées au XXI<sup>ème</sup> siècle combinent à la fois l'héritage d'une histoire identitaire nationale riche et une modernité institutionnelle. S'appuyant sur une expérience commune, elles ont cherché à construire une « nouvelle » démocratie parlementaire privilégiant la consultation et le consensus à travers notamment les comités parlementaires. Elles ont également cherché à associer le peuple au processus de décision par de nouveaux procédés participatifs favorisant là aussi le consensus avec l'introduction par exemple d'un comité de pétitions publiques. La dévolution a également changé le rapport du citoyen et de l'Etat. Il est plus direct, avec l'introduction du référendum comme moyen de consultation ; mais il est aussi plus représentatif avec l'introduction de la proportionnelle dans les élections territoriales. Les citoyens évoluent aussi dans un cadre plus et mieux défini avec l'intégration de la Convention européenne des droits de l'homme dans le droit national. La constitution britannique en intégrant les lois de dévolution a évolué voire même s'est transformée. D'une part, au niveau de la structure étatique, où la création de nouvelles institutions a entraîné la modification et donc la modernisation de la structure centrale. Du point de vue normatif, la dévolution a entraîné un début de hiérarchisation normative au sein du cadre constitutionnel du Royaume-Uni. D'autre part, au niveau du pouvoir politique qui se trouve modifié dans son élaboration.

---

<sup>1658</sup> Lord IRVINE, Lord Chancellor, Discours à Leiden University, Octobre 1999.  
Disponible sur <http://www.open.gov.uk/lcd/speeches/1998/1998fr.htm>

tion. En pratique, le parlement écossais remplace le parlement de Westminster au *nord de la frontière*<sup>1659</sup>. Le parlement de Westminster perd peu à peu les caractéristiques d'un parlement suprême et tout-puissant. Dans ce sens, on peut considérer que la dévolution a conduit à une révision constitutionnelle en altérant la suprématie absolue du Parlement sur laquelle reposait la Constitution britannique et non pas à un changement de Constitution qui résiderait dans la remise en cause pure et simple du principe de souveraineté du Parlement. En effet, malgré ces mutations le système britannique reste attaché au principe de souveraineté du parlement puisque les lois de dévolution préservent le droit ultime du parlement de légiférer pour l'ensemble du territoire. Cette nouvelle dynamique est toujours empreinte de spécificités et le phénomène de dévolution reste propre au système britannique. La réforme a été présentée comme une approche pragmatique que le Lord Chancelier identifiait en 1998 comme le « génie politique empirique de notre nation : aller, pragmatiquement, pas à pas, vers le changement accompagné d'un consentement continu<sup>1660</sup> ». Le caractère souple de la constitution britannique pourrait bien être l'élément favorisant le succès de cette réforme et permettant finalement la révolution en douceur du système britannique.

Pourtant, il n'existe toujours pas un objectif d'ensemble clairement défini empêchant de catégoriser la dévolution. Elle possède des éléments fédéraux mais préserve aussi des éléments unitaires.

**UN FEDERALISME EN DEMI-TEINTE.** Lord HOPE dans un article dans *The Guardian* évoquait « notre évolution nerveuse et hésitante vers un genre de fédéralisme, avec une cour constitutionnelle naissante ». L'Etat unitaire britannique n'existe plus mais au contraire la dévolution a introduit des éléments de régionalisation voire de fédéralisation. Ce « genre » de fédéralisme est caractérisé par le concept d'Etat régional qui permet de rapprocher l'expérience britannique des autres modèles européens. Pourtant il n'est pas évident de parler d'Etat régional pour l'Etat britannique car il possède des caractéristiques géographiques, historiques, culturelles qui font coïncider l'échelon régional avec un échelon politiquement national. En effet, l'Ecosse et le pays de Galles sont reconnues comme des nations. Le caractère multinational de la Grande-Bretagne en est l'élément différent et particulier.

C'est pourquoi, il est aussi judicieux de parler de fédéralisation au vu de l'existence de ces nations politiques écossaise et galloise. Mais quelque soit la direction prise, les éléments peuvent apparaître contradictoires. Du point de vue de cette fédéralisation de l'Etat britannique, on trouve plusieurs caractéristiques typiques. Tout d'abord, la liste des pouvoirs dévolus et réservés établis dans les actes écossais et gallois ressemble à une division de pouvoirs dans une constitution fédérale. De même les relations entre les administrations dévolues et centrales s'apparentent à des relations entre gouvernement fédéral et gouvernements fédérés, et de manière plus flagrante depuis le nouvel exé-

---

<sup>1659</sup> *North of the border* : expression, souvent utilisée par les nationalistes, pour nommer l'Ecosse

<sup>1660</sup> Lord Chancelier, *Constitution Unit lecture*, Church House, Westminster, décembre 1998

cutif nationaliste écossais. La création d'une nouvelle cour suprême est également un événement dans un pays jusque là ignorant tout contrôle constitutionnel. Enfin, la dévolution a changé le contenu de la citoyenneté britannique. Elle semble mettre fin définitivement à la perception anglaise d'une nation britannique homogène contenant une variété de peuples. En effet, être citoyen après la dévolution peut signifier que l'Etat – au niveau britannique ou dans ses représentations dévolues – fournit des services et des standards différents dans des lieux différents.

**769.** Si la dévolution n'a pas stimulé l'aspiration à l'indépendance et n'a pas encore conduit à l'éclatement du Royaume-Uni, elle ne l'a pour autant pas freiné. Elle a même permis l'arrivée au pouvoir des nationalistes gallois et écossais par un mode de scrutin mixte. La victoire des nationalistes en Ecosse aux élections du 3 mai 2007 et leur livre blanc sur l'indépendance, promettant de tenir un référendum sur l'indépendance en 2010 peut, à moyen terme, conduire à une réforme plus fondamentale. Du côté gallois, les nationalistes du Plaid Cymru ont négocié leur participation au gouvernement avec les travaillistes. Une telle situation pourrait causer bien des maux aux autorités londoniennes, qui sont d'ores et déjà perturbées à l'idée de céder certains pouvoirs, en amont à Bruxelles et, en aval, aux régions. L'absence de direction claire semble être démontrée par les questions de variation politique et de disparité économique. Le professeur Brendan O'LEARY décrit cette incertitude dans la direction à prendre :

« Cela n'a pas vraiment été décidé si il fallait suivre la logique du système quasi fédéral qui avait été développé, pour pousser plus loin dans la direction d'une fédération. Ils ont pensé qu'ils pouvaient retenir la souveraineté parlementaire traditionnelle et établir un ensemble de série d'arrangements quasi fédéraux sans qu'ils se retournent jamais contre eux. En conséquence vous avez une sorte d'hétérogénéité et de variété fascinante. Vous avez des systèmes électoraux différents utilisés dans les différentes parties du royaume, vous avez des systèmes électoraux différents pour l'Union européenne, des systèmes différents pour l'Ecosse et le pays de Galles, comparés à l'Irlande du Nord. Cela a mis une pression manifestement sur la chambre des communes, qui a été repoussée au loin<sup>1661</sup>. »

Jusqu'à quel point sommes-nous dans un Etat de droit commun ?

**770.** La Grande-Bretagne garde des caractéristiques unitaires empêchant sa dislocation. La première, c'est le pouvoir que garde Westminster de modifier lorsqu'il le souhaite la constitution, même si ce pouvoir a été érodé avec l'introduction du *Human Rights Act*. Le deuxième élément qui est aussi le plus incertain, c'est l'asymétrie. L'asymétrie existait avant la dévolution, mais elle a été exacerbée et la « *West Lothian Question* » reste encore en suspens. Enfin, le financement constitue un indicateur important des relations entre le gouvernement central et les administrations dévolues et du degré d'autonomie des institutions dévolues qui dépendent des moyens de financement qui leur sont attribués. Les nouvelles institutions dépendent majoritairement des ressources déterminées et attribuées par le centre. Le gouvernement britannique travailliste a pour l'instant choisi de main-

---

<sup>1661</sup> cité par John MORRISON, *Reforming Britain, New Labour, New Constitution*, p. 503

tenir des mécanismes fiscaux traditionnels fortement centralisés fonctionnant depuis la fin des années 1970. Cette dépendance financière affaiblit en conséquence l'autonomie politique des nouvelles institutions, dépendantes des moyens fournis par le Royaume-Uni.

**771.** Cependant, la victoire des nationalistes et l'apparition de gouvernements politiquement différents pourraient amener l'Etat à définir plus formellement ses domaines de compétence et d'intervention. En effet, la manière dont le gouvernement britannique dans ses relations avec les administrations dévolues fonctionnera quand il y aura de sérieuses différences politiques entre Londres, Cardiff et Edimbourg reste pour l'instant incertaine. La Grande-Bretagne est à la recherche d'un nouveau modèle pouvant concilier l'égalité des citoyens avec l'asymétrie des structures gouvernementales. Si elle n'a pas trouvé définitivement sa réponse, elle est cependant un modèle à étudier pour la France, elle aussi Etat unitaire.

**772. UNE REFERENCE POUR LA « DEVOLUTION<sup>1662</sup> » FRANÇAISE.** La France, elle aussi, s'est engagée dans une transformation du modèle français et semble rejoindre, comme ses voisins européens l'ont fait avant elle, l'autonomie locale. Tout comme la Grande-Bretagne, la France a longtemps été reconnue comme LE modèle de l'Etat unitaire et de l'Etat-nation. Bien que conçue dans un esprit très différent, la régionalisation française obéit aussi à des finalités politiques et européennes. L'ancien Premier Ministre Jean-Pierre RAFFARIN n'hésite pas à parler de favoriser « le développement d'une démocratie locale », selon le « principe de subsidiarité » ; rappelant alors les mots employés par le gouvernement travailliste. La décentralisation française se rapproche également sur sa nature. Elle s'inscrit dans la définition du professeur MARCOU pour qui la décentralisation régionale désigne : « la création ou la substitution d'une nouvelle collectivité territoriale au niveau supérieur à celui des collectivités territoriales existantes, et qualifiée de région<sup>1663</sup> ». Il s'agit bien de transférer à d'autres, aux régions en premier lieu, des prérogatives qui relèvent actuellement de l'Etat. Tout comme en Grande-Bretagne et dans d'autres États européens, la réforme a été d'abord administrative, dans l'idée d'une meilleure gestion de l'État puis est devenue politique avec la révision constitutionnelle du 17 mars 2003<sup>1664</sup> qui introduit la décentralisation comme part de l'organisation institutionnelle de l'Etat français. Destinée à « bâtir une République des proximités,

---

<sup>1662</sup> Il peut sembler « étrange » et incorrect de parler d'une « dévolution » française. C'est pourtant en utilisant ce terme à propos de la Corse que Jean-Pierre CHEVENEMENT avait justifié sa démission du gouvernement de Lionel JOSPIN. Extrait de l'entretien de Jean-Pierre CHEVENEMENT accordé à Philippe COHEN et Jean-François KAHN dans l'hebdomadaire Marianne, numéro 176, semaine du 4 au 10 septembre 2000.

Marianne : « Pourquoi avoir démissionné à propos de la Corse alors que vous aviez manifesté plusieurs fois votre désaccord avec les orientations du gouvernement du pacte d'Amsterdam au Kosovo ? On dit que la Corse n'était qu'un prétexte. »

J.P.C. : « C'est absurde. Mon départ est la conséquence des choix effectués par le Premier Ministre et en particulier de la **dévolution**, c'est à dire du transfert même partiel, du pouvoir législatif, à l'horizon 2004, condition posée par les nationalistes. »

<sup>1663</sup> Gérard MARCOU, *La régionalisation en Europe*, rapport présenté au Parlement Européen, Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe, novembre 1999, PE 168.498 18, p. 24

<sup>1664</sup> Adopté le 11 décembre 2002 par le Parlement, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République est soumis le 17 mars 2003 au Parlement réuni en Congrès, qui le ratifie par 584 voix contre 278.

unitaire et décentralisée », cette réforme, communément nommée « Acte II de la décentralisation », consacre l'existence juridique des régions et reconnaît aux collectivités territoriales des compétences élargies. Elle s'appuie sur deux piliers : le « pilier régional qui a pour vocation la cohérence et la programmation » et « le pilier de la proximité qui relève de l'échelon départemental et de l'intercommunalité ». La région devient ainsi le pivot de l'ordre territorial. Un des objectifs poursuivis par la politique de décentralisation est de rapprocher le processus de décision des citoyens et de favoriser ainsi l'émergence d'une « démocratie de proximité ». Cet objectif est similaire à l'objectif poursuivi par la dévolution britannique en cherchant à associer les citoyens aux décisions locales, en renforçant la démocratie participative et les droits de l'opposition au sein des assemblées délibérantes.

**773.** Mais c'est une différence fondamentale avec la dévolution britannique, la réforme entreprise est une réforme régionale d'ensemble et ce malgré l'introduction de l'asymétrie dans ses dispositions à travers le droit à l'expérimentation<sup>1665</sup> pour les collectivités locales et le référendum local. La France ne propose pas de traitement différencié et le modèle est de droit commun. Cela s'explique notamment par la relation unique qu'entretient l'Etat et la nation. Le seul exemple français de différenciation dans la réponse apportée est à regarder en Océanie avec le statut particulier de la Nouvelle Calédonie. Le statut en transition, créant une collectivité sui-generi rappelle les statuts de dévolution en y intégrant cependant à terme une indépendance. En métropole, les institutions françaises restent fondées sur l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer l'autorité qui n'en émane expressément ». Le Conseil constitutionnel<sup>1666</sup> en avait d'ailleurs tiré toutes les conséquences en déclarant non conforme la notion de « peuple corse » dans sa fameuse décision de 1991.

**774.** Pourtant ces dernières années ont connu leurs problèmes d'intégration de communautés. Parallèlement, mais non sans lien, s'est développé un repli identitaire, trouvant son expression dans une résurgence linguistique, folklorique, culturelle. La France connaît elle aussi son Irlande du Nord. Le cas de la Corse s'apparente au régionalisme traditionnel. A la revendication d'autonomie, voire d'indépendance, portée par les divers mouvements nationalistes, l'Etat a répondu par un statut spécial qui, depuis la loi n° 91-428 du 13 mai 1991, donne à la Corse une forte autonomie institu-

---

<sup>1665</sup> La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre par deux fois le principe de l'expérimentation. Elle introduit tout d'abord un nouvel article 37-1 dans la Constitution qui autorise « la loi et le règlement à comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». Elle ajoute ensuite un quatrième alinéa à l'article 72 consacré aux collectivités territoriales, qui prévoit que :

« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice d'une compétence. »

<sup>1666</sup> Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991



tionnelle, des compétences étendues en matière économique, culturelle et éducative, et un régime financier et fiscal privilégié. Le 29 juillet 2000, au terme d'un «processus de paix», l'île de Corse s'est vu octroyer une nouvelle autonomie<sup>1667</sup> qui se traduit par des compétences plus étendues, la liberté d'«adapter» des lois nationales, sous le contrôle de l'Assemblée nationale française, une assemblée unique, l'emploi de la langue corse à l'école primaire, la réduction des deux départements corses en un seul, etc.

**775.** Mais la Corse n'est pas la seule à vouloir un statut particulier. Seules les demandes sont différentes. Le pays Basque, par exemple, s'illustre dans une dynamique de régionalisme. La résurgence de la revendication basque, avec 270.000 habitants, depuis le milieu des années 90 est liée à une mobilisation économique autour du projet de «pays», c'est-à-dire de la définition d'un espace correspondant à un projet de développement collectif dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire et sur un territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle<sup>1668</sup>.

**776.** C'est en cela que l'exemple britannique est intéressant à étudier au niveau français. Ce modèle est-il exportable pour gérer les problèmes d'identité ? Le modèle gallois, d'une décentralisation en deux temps, avec une réévaluation en cours de route, peut être tentant pour des collectivités en recherche d'une identité politique. La langue n'est-elle pas une revendication pour les territoires basques ou bretons ? Mais on doit aussi penser à l'exemple espagnol, qui en cherchant à répondre à certaines revendications historiques de collectivités territoriales comme la Catalogne, en a conduit d'autres à réclamer plus de pouvoirs, rendant plus lâche le lien les unissant.

**777.** La particularité de la Grande-Bretagne est d'avoir réussi pour l'instant à préserver une unité dans une diversité institutionnelle et politique. Mais le calme de ces premières années est le résultat de la domination politique travailliste dans les trois administrations et rien ne dit que cette unité survivra à une trop grande disparité. Si ces premières années ont permis d'accommoder le plus grand changement constitutionnel de la dévolution en un processus administratif et légal simple, il reste des questions qui ont été évitées et restent encore aujourd'hui en suspens. Que se passera-t-il en case de sérieuses différences politiques entre Londres, Cardiff ou Edimbourg ? Comment va ré-

---

<sup>1667</sup> Le référendum sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse s'est déroulé le dimanche 6 juillet 2003. Les électeurs ont répondu "Non" à la question suivante : « Approuvez-vous les orientations proposées pour modifier l'organisation institutionnelle de la Corse figurant en annexe de la loi n° 2003-486 du 10 juin 2003 ? ». Les modifications portaient notamment sur la substitution d'une collectivité unique à l'actuelle collectivité territoriale de Corse et aux deux départements actuellement existants ainsi que sur la création de deux conseils territoriaux (l'un en Haute-Corse et l'autre en Corse-du-Sud).

<sup>1668</sup> La notion de pays a été introduite par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (Loi PASQUA) ; elle a été maintenue par la loi du 26 juin 1999 qui modifie la précédente, et prévoit un minimum d'institutionnalisation des pays, sans en faire un nouvel échelon administratif, afin de les intégrer dans les procédures contractuelles entre l'Etat et les régions. Voir sur la revendication d'un département basque : Le Monde, 12 octobre 1999, p.13. Sur les aspects plus généraux de la question : J.-P. CHAUSSIER. Quel territoire pour le Pays Basque ? Les cartes de l'identité, Paris : L'Harmattan, 1996, cité par Gérard MARCOU, Directeur du Groupement de Recherche sur l'Administration Locale en Europe, *La régionalisation en Europe*.

agir le centre si le projet d'indépendance écossais va au bout ? Dans une certaine mesure, la dévolution n'a pas intégré tous les aspects de la réforme constitutionnelle. Si aujourd'hui, le processus semble être complété avec la division de l'Angleterre en plusieurs régions, la seule existence d'institutions dévolues rétroagit sur le fonctionnement des institutions centrales. Mais les institutions à Westminster et Whitehall ont été lentes, même complaisantes à prendre en compte la dévolution. En effet, il y a eu peu de recherche d'une coordination au niveau étatique de l'activité du gouvernement et les caractéristiques fondamentales de la structure étatique sont aujourd'hui plus obscures ajoutant ainsi à la complexité. Le gouvernement travailliste s'est engagé dans une réforme de la chambre des Communes et de la Chambre des Lords afin de les adapter à cette nouvelle répartition verticale des pouvoirs sans qu'il n'y ait encore aujourd'hui un achèvement définitif. En résumé, seule la moitié des effets de la dévolution est actuellement arrivée. La Grande-Bretagne est à la croisée des chemins et son avenir encore incertain.

**778. VERS UNE QUATRIEME VOIE ?** Plusieurs solutions s'offrent à l'Etat britannique. La première, la plus simple constitutionnellement, est le statu quo. Cependant cette solution reste éphémère par l'évolution politique. Ensuite, l'Etat a le choix de continuer la réforme constitutionnelle en l'engageant au niveau central avec l'introduction du système de membre additionnel pour les élections à la chambre des communes, l'introduction de la représentation proportionnelle pour les autorités locales anglaises et galloises ; la réforme complète de la seconde chambre en lui permettant de contrôler plus efficacement la législation. Sans cette réforme globale, le risque est de voir le parlement écossais, l'assemblée nord irlandaise et l'assemblée galloise obtenir plus de légitimité que les institutions à Westminster.

**779.** La dévolution a permis au Royaume-Uni de rester parmi « les fondateurs du droit constitutionnel<sup>1669</sup> ». Mais elle reste un processus et toujours pas un événement, ce qui laisse présager des moments intéressants pour la Grande-Bretagne. Pour paraphraser une formule célèbre, la dévolution d'hier n'est déjà plus celle d'aujourd'hui et encore moins celle de demain. Mais c'est peut-être tout le génie de la réforme et l'assurance de sa réussite, une série de transitions qui peuvent permettre aux britanniques d'accepter cette évolution en douceur. D'ailleurs, Tom NAIRN estime que la situation nouvelle en Ecosse est une « libération virtuelle » de la tutelle britannique et que le nouveau parlement, plutôt que la voix de la nation écossaise, n'est guère plus que l'expression d'une sous division territoriale de l'Etat central toujours aussi présent quoique de manière différente. C'est en effet la solution institutionnelle apportée par la Grande-Bretagne, jusque là modèle unitaire. En effet partout en Europe, le modèle qui dominait jusqu'à présent jusque dans les années 80 /90, se manifestant par un monopole d'incarnation est aujourd'hui en crise. La Grande-Bretagne est un Etat ancien, composé de plusieurs territoires sur lesquels se trouvent des populations pouvant être différen-

---

<sup>1669</sup> GICQUEL, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques.

tes d'un territoire à l'autre. En effet, au sein de ce territoire on peut considérer qu'il y a différents peuples : le peuple majoritaire tout d'abord, dominant historiquement : les anglais ; puis des peuples différents, dans une relation plus ou moins dominée mais possédant des particularités distinctes ; c'est le cas des écossais et des gallois. Jusque dans les années 90, la Grande-Bretagne avait régulé administrativement ses territoires et leurs peuples, en les particularisant au sein de l'équipe gouvernementale avec la création de ministères écossais et gallois. Elle avait aussi réussi à organiser cette cohabitation entre les différents peuples la composant par une unité fictive, l'identité britannique, artificiellement créée dans le sens où elle existe par superposition et ne réside aujourd'hui que dans la Couronne britannique que la Reine symbolise. Il n'y a plus d'ennemi commun, identifiable, qui pourrait à nouveau soulever et souder la nation britannique comme cela avait été le cas contre la France dans la Guerre de Cent ans ou plus récemment contre l'Allemagne pendant la seconde guerre mondiale. En effet, cette unité fictive n'est pas assez forte pour répondre et faire barrage à des demandes et des revendications de plus en plus fortes et qui peuvent apparaître comme de plus en plus légitimes.

**780.** Le modèle du monopole, c'est-à-dire de l'exploitation et de la domination par l'Etat central est bien en crise aujourd'hui. La société s'est diversifiée, et l'Etat peut apparaître comme ne répondant pas à des préoccupations plus locales voire communautaires. Il s'agit donc, en Grande-Bretagne, comme ailleurs dans d'autres Etats européens, de faire face à cette crise de légitimité. L'Etat doit alors répondre à une question essentielle, voire primordiale pour sa survie : comment faire pour gérer plusieurs identités tout en maintenant l'unité. Jusqu'où en effet peut-il aller dans la prise en compte des particularismes, dans le changement de statut, sans menacer finalement l'union ni conduire à son éclatement ? **C'est la question fondamentale pour l'Etat britannique : comment associer et réguler l'unité avec l'autonomie ?**

La question se pose aujourd'hui pour la dévolution. Est-ce que cette réforme va permettre de maintenir l'unité et de préserver ce sentiment, cette volonté, ce désir de « vivre ensemble » ? ou est-ce qu'à l'inverse elle va leur donner des moyens d'aller plus loin ? C'est bien cette question qui est à poser en filigrane de cette thèse : qu'est-ce qui va être le plus important : ce qui unit les différents peuples tous britanniques ou ce qui les sépare leur identité écossaise ou galloise voire anglaise ? Autrement dit l'un et l'autre cohabitent mais jusqu'où cette cohabitation va apparaître comme utile voire intéressante ? C'est ce qu'exprime Tom NAIRN, pour qui ce n'est pas la dévolution qui est la pente glissante vers l'indépendance, « ce sont les structures constitutionnelles défailantes de l'identité britannique et de l'Etat même<sup>1670</sup> ».

**781.** Mais est-ce que finalement ce n'est pas ça la réponse de la dévolution, c'est-à-dire d'apporter ce sentiment particulier et différent tout en restant dans un ensemble commun et intéressant appor-

---

<sup>1670</sup> Tom NAIRN, *After Britain*, p.299

tant son propre lot de satisfaction. A ce moment là, la séparation de l'Etat représentée dans l'indépendance pourra apparaître comme illusoire au vu d'une situation déjà favorisée et particulière dans l'Union. Pourquoi en effet se séparer d'un Etat qui accorde plus par un statut particulier, et reconnaît une différence « nationale » ? L'indépendance serait alors uniquement symbolique et pourrait même entraîner une perte de privilèges. Qu'auraient alors l'Ecosse et le pays de Galles à gagner ? C'est peut-être bien la réussite de la dévolution, c'est-à-dire de préserver l'Union en accordant à ses territoires une autonomie politique autrement dit d'apporter une réponse particulière à la relation unité / diversité. Pourtant, si l'adaptation du modèle britannique peut apparaître comme salvatrice, rien ne dit à l'inverse que l'indépendance de l'Ecosse n'aura pas lieu. Le socle commun est bien menacé et d'une certaine manière il doit être réinventé. Pour y remédier, le successeur de Tony BLAIR, Gordon BROWN a proposé son programme de réforme constitutionnelle dans un livre vert présenté le 3 juillet 2007 sur la « *Governance of Britain*<sup>1671</sup> ». Il estime qu'il existe une « reconnaissance croissante du besoin de clarifier non pas juste ce que cela signifie d'être britannique, mais ce que cela signifie d'être le Royaume-Uni<sup>1672</sup> ».

**782.** Si le pragmatisme de la Grande-Bretagne est un élément de son succès, il n'en reste pas moins que des soubresauts bouleversent l'architecture. Dix ans après la mise en place de la dévolution, il existe des incertitudes. Le résultat des nationalistes écossais et gallois aux élections « régionales » de mai 2007 l'ont parfaitement démontré, le départ de Tony BLAIR également ainsi que la proposition de constitution écrite de Gordon BROWN. Une page est tournée, une nouvelle période commence dont personne ne peut connaître l'issue ...

---

<sup>1671</sup> Chapitre 4, SECRETARY OF STATE AND LORD CHANCELLOR. *The Governance of Britain*. Cm 7170, Londres, The Stationery Office, 2007, 63 pages.

Disponible sur <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf>

<sup>1672</sup> Paragraphe 212, Chapitre 4. *The Governance of Britain*.



# TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS .....	5
SOMMAIRE .....	7
PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES .....	9

INTRODUCTION GENERALE .....	11
-----------------------------	----

<i>Une première définition.....</i>	<i>13</i>
<i>La question irlandaise : point de départ historique.....</i>	<i>14</i>
<i>Une réforme de grande ampleur : la modernisation de l'Etat.....</i>	<i>23</i>
<i>La dimension constitutionnelle de la dévolution.....</i>	<i>28</i>
<i>Les questions posées par la dévolution.....</i>	<i>31</i>

<p align="center"><b>PREMIERE PARTIE :</b>  <b>LA DEVOLUTION :</b>  <b>MODERNISATION DU DROIT CONSTITUTIONNEL BRITANNIQUE</b></p>
---

.....	37
-------	----

**CHAPITRE 1 :**  
**L'EVOLUTION DU DROIT CONSTITUTIONNEL INSTITUTIONNEL :**  
**UNE NOUVELLE ORGANISATION CENTRE / PERIPHERIE**

.....	39
-------	----

<b>Section 1 : La création d'institutions nationales pour un contexte régional.....</b>	<b>41</b>
---	-----------

<b>Paragraphe 1 : Des spécificités nationales, des réponses différenciées.....</b>	<b>43</b>
--	-----------

<b>I. Un réaménagement de l'Union de 1707 : la réapparition du Parlement écossais.....</b>	<b>45</b>
--	-----------

<b>A/ Le Parlement : symbole de la « vieille » nation écossaise .....</b>	<b>49</b>
<b>1. Une légitimité à rechercher dans le passé : le dualisme identitaire.....</b>	<b>49</b>
<b>2. Le parlement : représentant du peuple d'Ecosse. ....</b>	<b>59</b>

<b>B/ Un parlement érigé en nouveau représentant de la nation politique écossaise .....</b>	<b>63</b>
<b>1. L'élaboration d'un projet constitutionnel écossais.....</b>	<b>64</b>
<b>2. L'engagement démocratique : « Un parlement ouvert, accessible, et par-dessus tout participatif » .....</b>	<b>67</b>

<b>II. L'Assemblée nationale galloise : une nouvelle nation.....</b>	<b>71</b>
--	-----------

<b>A/ La reconnaissance « politique » d'une identité nationale .....</b>	<b>73</b>
<b>1. Une intégration précoce .....</b>	<b>74</b>
<b>2. Une reconnaissance spécifique tardive .....</b>	<b>79</b>

<b>B/ La question de la langue : à l'avant scène au pays de Galles.....</b>	<b>85</b>
---	-----------

1. La langue particularisme de l'identité galloise.....	86
2. Dévolution et langue galloise : « Bilingual Wales » .....	91

## **Paragraphe 2 : De nouveaux partenaires législatifs..... 99**

### **I. Vers un nouveau modèle parlementaire écossais..... 101**

<b>A/</b> La rationalisation du régime parlementaire .....	103
1. Un parlement encadré, des parlementaires contrôlés .....	103
2. Un modèle exécutif de coalition.....	111

<b>B/</b> A la recherche du consensus : le partage du pouvoir normatif.....	121
1. Un processus plus participatif.....	121
2. Une meilleure efficacité politique.....	127

### **II. Un modèle gallois en construction : d'une assemblée corporative à une assemblée parlementaire..... 131**

<b>A/</b> Une structure évolutive .....	133
1. La transformation en pratique .....	133
2. Une séparation plus claire des pouvoirs .....	140

<b>B/</b> Le processus d'élaboration et d'adoption de la législation galloise .....	145
1. Une activité législative diverse et complexe .....	145
2. De nouvelles compétences : l'extension des pouvoirs de l'Assemblée nationale .....	148

## **Section 2 : L'adaptation des institutions britanniques liées à la dévolution..... 153**

### **Paragraphe 1 : Des institutions réaménagées par la dévolution..... 155**

#### **I. Un parlement « fédéralisé »... .. 157**

<b>A/</b> Le parlement de Westminster : un parlement pour l'ensemble du Royaume-Uni .....	159
1. Gardien de la Constitution britannique.....	159
2. Un équilibre législatif modifié : législation « primaire » et « secondaire » .....	164

<b>B/</b> Un parlement britannique recomposé .....	175
1. Une restructuration légère. ....	175
2. Une composition quasi-fédérale : la Chambre des Lords, chambre des nations-régions .....	181

#### **II/ ... au profit d'une régulation territoriale centralisée..... 187**

A/ L'interdépendance gouvernementale .....	189
1. Les ministères territoriaux .....	189
2. A la recherche d'une coopération formalisée : les concordats .....	193
B/ L'interaction politique britannique.....	197
1. A la recherche d'une cohésion ministérielle .....	197
2. Des instances représentatives des intérêts territoriaux .....	199
<b>Paragraphe 2</b> : Des attributions créées par la dévolution .....	205
I. Le pouvoir financier de la dévolution.....	207
A/ Un système de financement non garant de l'autonomie locale : la centralisation des finances locales. ....	209
1. Les principes d'uniformité et d'unilatéralité d'attribution des fonds aux administrations dévolues.....	210
2. Des ajustements au cas par cas.....	214
B/ La faible autonomie financière des institutions dévolues .....	219
1. Une marge de manœuvre réduite : le contrôle des dépenses locales.....	220
2. Le pouvoir d'imposition virtuel écossais .....	224
II/ L'émergence d'un contrôle constitutionnel de la dévolution.....	229
A/ Un encadrement interne .....	231
1. Le contrôle politique.....	231
2. Les officiers judiciaires .....	234
B/ Le contrôle judiciaire .....	237
1. Le choix transitoire du JCPC comme cour d'appel finale.....	237
2. La cour suprême.....	241



**CHAPITRE 2 :**  
**L'ÉVOLUTION DU DROIT CONSTITUTIONNEL MATÉRIEL :**  
**DE NOUVELLES RELATIONS POLITIQUES ET JURIDIQUES**

.....	245
<b>Section 1 : Un nouveau rapport citoyen/Etat</b> .....	247
<b>Paragraphe 1 : Le référendum: une participation encadrée du peuple</b> .....	249
<b>I. La nécessité du soutien d'une majorité parlementaire</b> .....	251
<b>A/ Une réaction, une manœuvre politique</b> .....	253
1. Le référendum réactif : en réponse à la « crise » parlementaire.....	253
2. Une revanche légitime.....	255
<b>B/ La pression parlementaire</b> .....	259
1. 1979 : Un processus parlementaire long et destructeur.....	259
2. 1997 : la marginalisation du processus parlementaire au profit du gouvernement.....	262
<b>II. La nécessité d'une campagne référendaire organisée</b> .....	265
<b>A/ A la recherche d'un compromis politique</b> .....	265
1. 1979 : le non ralliement.....	265
2. 1997 : la construction : le front uni.....	269
<b>B/ Instrument de régulation</b> .....	275
1. La légitimation du projet constitutionnel par le peuple.....	275
2. Une adhésion majoritaire à tempérer.....	276
<b>Paragraphe 2 : L'introduction de la proportionnelle : une représentation des spécificités nationales</b> .....	281
<b>I. A la recherche d'une spécificité électorale</b> .....	283
<b>A/ Une offre plus diversifiée</b> .....	285
1. Une scène politique élargie.....	285
2. Les femmes et le processus de sélection des candidats .....	286
<b>B/ Une différenciation de l'élection</b> .....	289
1. Des résultats locaux pendant des élections générales .....	289
2. Une participation éparpillement des votes .....	290
<b>II. Un meilleur reflet du vote nationaliste</b> .....	293
<b>A. Des patriotismes locaux</b> .....	295

1. Les partis nationalistes : des représentants historiques .....	295
2. La représentation électorale.....	299
<b>B/ Des représentants nationalistes désormais enfermés dans les élections locales.....</b>	<b>303</b>
1. Des résultats mitigés.....	303
2. Des obstacles institutionnels et politiques à la prise et au maintien du pouvoir. ....	307
 <b><u>Section 2 : Un nouveau rapport à la Constitution britannique : entre continuité et changements</u> .....</b>	<b>309</b>
 <b><u>Paragraphe 1</u> : L'adaptabilité traditionnelle de la constitution britannique .....</b>	<b>311</b>
I. Le pragmatisme constitutionnel.....	313
A/ Des ajustements politiques .....	315
1. La « modernisation » travailliste.....	315
2. Une apparente incohérence constitutionnelle.....	317
B/ Le nouvel équilibre constitutionnel.....	321
1. Une nouvelle fondation constitutionnelle .....	321
2. L'alternative, le choix politique.....	323
II. La fin de la stabilité de la constitution britannique ?.....	327
A/ L'instabilité de la dévolution .....	329
1. La disparition de l'unité électorale nationale.....	329
2. La disparition de l'uniformité politique nationale.....	331
B/ A la recherche d'une nouvelle stabilité.....	335
1. « La dévolution a renforcé l'union ... ..	335
2. ... sur la base d'un partenariat plus juste » .....	336
 <b><u>Paragraphe 2</u> : La limitation de la Constitution .....</b>	<b>339</b>
I. L'influence du constitutionnalisme européen.....	341
A/ L'application directe du droit communautaire .....	343
1. La question de la souveraineté parlementaire .....	343
2. Le rôle amoindri du Parlement.....	346
B/ Une constitutionnalisation des droits .....	349
1. Plus de protection des citoyens contre l'Etat .....	350
2. Une « déclaration des droits » supérieure à la souveraineté parlementaire .....	352

<b>II. Vers une Constitution écrite .....</b>	<b>357</b>
<b>A/ Le juge : nouveau gardien de la Constitution britannique .....</b>	<b>359</b>
1. Une « vraie » séparation des pouvoirs.....	359
2. L'influence politique des juges.....	362
<b>B/ Un moyen de préserver la Constitution britannique .....</b>	<b>365</b>
1. La protection de la Constitution « parlementaire » .....	365
2. Une nouvelle source de légitimité .....	366

**DEUXIEME PARTIE :  
LA DEVOLUTION :  
METAMORPHOSE DE L'ETAT BRITANNIQUE**

..... 369

**CHAPITRE 1 :  
LA REPARTITION DE COMPETENCES ISSUES DES STATUTS REGIONAUX**

..... 373

**Section 1 : Une nouvelle structure de « gouvernance » locale**..... 375

**Paragraphe 1 : Un nouveau partenariat démocratique**..... 379

I. La démocratie « participative » ..... 381

A/ Le principe de subsidiarité : nouveau vecteur démocratique ..... 383

1. Un principe « moral » et idéologique..... 384

2. Un principe discrétionnaire ..... 389

B/ La société civile intégrée dans la prise de décision et le débat politique ..... 391

1. Un partenariat formalisé ..... 391

2. Nouvelle représentante de la voix du peuple ? ..... 396

II. Une stratégie communautariste : la démocratie locale..... 399

A/ Développer de fortes communautés ..... 401

1. La communauté au cœur du partenariat local..... 401

2. Une diversification des choix ..... 403

B/ Le gouvernement local : nouveau relais d'application..... 405

1. Un partenariat local nécessaire ..... 406

2. Le nouveau centralisme local ..... 411

**Paragraphe 2 : Un nouveau partenariat politique** ..... 415

I. La transformation de la représentation politique ..... 417

A/ Une nouvelle classe de politiciens, de nouvelles bases politiques ..... 419

1. Un double niveau de parlementaires ..... 419

2. De nouvelles règles pour les partis politiques ..... 421

B/ Une nouvelle conjoncture politique ..... 41921

1. Un équilibre politique modifié..... 425

2. La culture du compromis : entre compétition et coopération ..... 430

II. Une redéfinition de la culture des partis ..... 433

A/ La régionalisation : disparition de l'unité nationale .....	435
1. Idéologie et caractère politique : divergence et convergence .....	436
2. Le nouveau centralisme régional .....	438
B/ Les rapports centre – périphérie .....	441
1. S'adapter à la donne régionale .....	441
2. Le maintien d'un contrôle du centre .....	442
<b><u>Section 2 : Un statut régional</u></b> .....	447
<b><u>Paragraphe 1 : Une union 'parcellisée' : des pouvoirs 'morcelés'</u></b> .....	449
I. Du droit à la différence ... la diversité régionale .....	451
A/ Des solutions écossaises pour des problèmes écossais .....	453
1. vers une nouvelle politique sociale écossaise ? .....	453
2. Une divergence marginale .....	455
B/ Une politique galloise « socialiste » .....	457
1. Le défi gallois .....	457
2. Une perspective idéologique différente .....	458
II. A la différence des droits .....	461
A/ La dévolution facteur d'aggravation des inégalités sociales .....	463
1. Une société fragmentée : des inégalités structurelles .....	464
2. Le développement des services sociaux à plusieurs vitesses .....	465
B/ Des laboratoires politiques régionaux .....	467
1. L'éducation .....	467
2. La santé .....	470
<b><u>Paragraphe 2 : Une Union encadrée, des pouvoirs contrôlés</u></b> .....	477
I. Une politique trans-nationale .....	479
A/ une structure évolutive : la répartition des compétences .....	481
1. Le « <i>Civil Service</i> » : unifié mais pas uniforme .....	481
2. La responsabilité ministérielle après la dévolution .....	485
B/ Une concertation exécutive rapprochée .....	489
1. Une réplique de la structure de Whitehall : les unités stratégiques .....	489
2. La centralisation comme approche de la prise de décision politique .....	492
II. Une orientation commune .....	497

<b>A/ Les ambiguïtés d'un système dépassé : une inégalité maintenue .....</b>	<b>499</b>
1. Une inégalité organisée .....	499
2. Une variation dans la fourniture des services publics en Grande-Bretagne .....	501
 <b>B/ De la diversité territoriale à la disparité territoriale.....</b>	 <b>505</b>
1. Des divergences territoriales .....	505
2. A la recherche de « l'égalité dans la diversité » .....	507

<b>CHAPITRE 2 :</b>	
<b>UNE RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT BRITANNIQUE : VERS L'ÉTAT « REGIONALISE »</b>	
.....	511

<b><u>Section 1 : Une conception évolutive de l'Etat</u></b> .....	513
--	-----

<b><u>Paragraphe 1</u> : La régionalisation progressive de l'Union</b> .....	515
--	-----

<b>I. Une superposition partielle</b> .....	517
---	-----

<b>A/ Des interlocutrices désormais différenciées</b> .....	519
---	-----

<b>1. Un pouvoir normatif partagé</b> .....	519
---	-----

<b>2. Des relations constitutionnelles en dehors du Royaume-Uni</b> .....	522
---	-----

<b>B/ Sous contrôle de l'Etat : l'absence de garantie constitutionnelle</b> .....	525
---	-----

<b>1. La suprématie de Westminster en théorie préservée</b> .....	525
---	-----

<b>2. Un affaiblissement pratique du monopole parlementaire</b> .....	526
---	-----

<b>II. Une Autonomie encadrée</b> .....	529
---	-----

<b>A/ L'encadrement à degré variable</b> .....	531
--	-----

<b>1. La coopération</b> .....	531
--------------------------------	-----

<b>2. Une autonomie aménagée</b> .....	533
--	-----

<b>B/ Une participation minimisée</b> .....	535
---	-----

<b>1. La modification du système représentatif</b> .....	536
--	-----

<b>2. La suprématie du gouvernement britannique : seul décideur</b> .....	539
---	-----

<b><u>Paragraphe 2</u> : L'intégration à un ensemble commun : le régionalisme européen</b> .....	543
--	-----

<b>I. La diversité des modèles européens</b> .....	545
--	-----

<b>A/ La différenciation des modèles</b> .....	549
--	-----

<b>1. Entre unitarisme et fédéralisme : la régionalisation politique</b> .....	549
--	-----

<b>2. Un processus différencié</b> .....	552
--	-----

<b>B/ Une instabilité commune</b> .....	555
---	-----

<b>1. Un processus évolutif</b> .....	557
---------------------------------------	-----

<b>2. Le soutien européen</b> .....	560
-------------------------------------	-----

<b>II. L'Europe, une partenaire exigeante</b> .....	565
---	-----

<b>A/ Une représentation nationale limitée au sein d'une représentation britannique</b> .....	567
---	-----

<b>1. L'application du droit communautaire</b> .....	567
--	-----

<b>2. La participation au processus de décision au sein de la représentation</b>	
--	--

britannique .....	571
<b>B/ Une reconnaissance régionale au sein des institutions européennes</b> .....	577
1. La para-diplomatie.....	578
2. Le partenariat inter-régional .....	580
<b><u>Section 2 : La spécificité du modèle britannique</u></b> .....	587
<b><u>Paragraphe 1 : « L'éléphant » anglais</u></b> .....	589
<b>I. Le déséquilibre constitutionnel</b> .....	591
<b>A/ La domination anglaise</b> .....	593
1. L'hégémonie institutionnelle: La West Lothian Question .....	594
2. Une décentralisation administrative .....	599
<b>B/ Le développement d'un « gouvernement municipal »</b> .....	603
1. Le modèle Londonien.....	603
2. Une régénération urbaine .....	611
<b>II. Le régionalisme anglais : une réponse avortée à la question anglaise</b> .....	615
<b>A/ Une décentralisation à la carte</b> .....	617
1. Une réforme en plusieurs étapes .....	619
2. La régionalisation politique : les chambres régionales anglaises.....	625
<b>B/ Créer une dynamique</b> .....	633
1. Un engagement inégalitaire.....	635
2. L'échec populaire .....	638
<b><u>Paragraphe 2 : L'unité dans la diversité</u></b> .....	641
<b>I. Une Union identitaire préservée</b> .....	643
<b>A/ La persistance de la monarchie britannique</b> .....	645
1. La Reine : symbole unificateur .....	645
2. Une identité britannique élargie : Le Commonwealth .....	647
<b>B/ La citoyenneté britannique</b> .....	651
1. La pluralité nationale.....	651
2. La dualité nationale .....	653
<b>II. Une Union politique menacée</b> .....	657
<b>A/ Une rupture politique</b> .....	659
1. Un scénario envisageable.....	659
	695



2. L'équation nationaliste : l'indépendance.....	660
<b>B/ Les élections du 3 mai 2007 : une nouvelle étape .....</b>	<b>665</b>
1. La route galloise .....	665
2. Un nouveau partenariat à l'écossaise.....	668
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>673</b>
<i>Un premier bilan.....</i>	<i>675</i>
<i>Un fédéralisme en demi-teintes.....</i>	<i>676</i>
<i>Une référence pour la « dévolution » française. ....</i>	<i>678</i>
<i>Vers une quatrième voie ? .....</i>	<i>681</i>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>685</b>
<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS .....</b>	<b>697</b>
1. Carte du Royaume-Uni de Grande-Bretagne .....	701
2. Carte de l'Ecosse par circonscriptions .....	703
3. Résultats par circonscriptions aux élections 3 mai 2007 .....	705
4. Carte des Régions écossaises .....	706
5. Carte politique du pays de Galles .....	707
6. Résultats par circonscriptions aux élections du 3 mai 2007 .....	709
7. Chronologie sélective.....	711
8. Scotland Act 1998 – Extraits .....	729
9. Government of Welsh Act 2006 – Extraits.....	741
10. Tableaux comparatifs« Le processus législatif dans les législatures britanniques » .....	765
11. Tableau résultats élections générales Royaume-Uni / Angleterre/ Ecosse/	
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>769</b>
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>801</b>
<b>PROSOPOGRAPHIE .....</b>	<b>811</b>
<b>INDEX THEMATIQUE .....</b>	<b>833</b>
<b>INDEX ONOMASTIQUE .....</b>	<b>837</b>

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

<b>Tableau 1.</b> Pratique de la langue galloise (1891-2001) .....	88
<b>Tableau 2.</b> Taux de participation (%) aux élections du parlement écossais .....	130
<b>Tableau 3.</b> Récapitulatif des « devolution issues » examinés et jugés par le JCPC.....	239
<b>Tableau 4.</b> Comparaison entre les élections générales et locales dans la répartition des voix en % par parti politique.....	289
<b>Tableau 5.</b> Comparaison du taux de participation entre les élections locales et nationales.....	291
<b>Tableau 6.</b> Résultats des partis nationalistes aux élections "locales" : 1999, 2003 et 2007 .....	303
<b>Tableau 7.</b> Préférences constitutionnelles en Ecosse et au Pays de Galles.....	306
<b>Tableau 8.</b> Résultats du parti travailliste au Parlement écossais.....	426
<b>Tableau 9.</b> Résultats du parti travailliste à l'Assemblée Nationale galloise .....	426
<b>Tableau 10.</b> Résultats du parti conservateur au Parlement écossais .....	426
<b>Tableau 11.</b> Résultats du parti conservateur à l'Assemblée Nationale galloise .....	427
<b>Tableau 12.</b> Résultats du parti libéral démocrate au Parlement écossais.....	427
<b>Tableau 13.</b> Résultats du parti libéral démocrate à l'Assemblée Nationale galloise .....	428
<b>Tableau 14.</b> Résultats du parti socialiste écossais au Parlement .....	429
<b>Tableau 15.</b> Organisation du gouvernement local en Angleterre .....	601
<b>Tableau 16.</b> Diagramme des divisions administratives de l'Angleterre depuis 1995 .....	602
<b>Tableau 17.</b> Référendums organisés dans les villes anglaises sur la mise en place d'un Maire élu.....	612
<b>Tableau 18.</b> Chambres régionales anglaises .....	626
<b>Tableau 19.</b> Facteurs comparatifs des régions anglaises .....	631
<b>Tableau 20.</b> Sur l'identité nationale en Angleterre et en Ecosse - Janvier 2007 .....	654
<b>Tableau 21.</b> Résultats à l'élection du 3 mai 2007 à l'Assemblée Nationale galloise .....	665
<b>Tableau 22.</b> Résultats à l'élection du 3 mai 2007 au Parlement écossais .....	668
<b>Figure 1.</b> Pratique du gallois entre 1891 et 2001.....	88
<b>Figure 2.</b> Total identifiable des dépenses sur les services par pays, par tête, 2000-01 à 2005-2006 .....	500
<b>Figure 3.</b> Carte du Grand Londres.....	605
<b>Figure 4.</b> Carte des circonscriptions électorales de l'Assemblée du Grand Londres .....	606
<b>Figure 5.</b> Carte des Agences de Développement Régional en Angleterre .....	621



## ANNEXES

1. Carte du Royaume-Uni de Grande-Bretagne
2. Carte de l'Ecosse par circonscriptions
3. Résultats par circonscriptions aux élections 3 mai 2007
4. Carte des Régions écossaises
5. Carte politique du pays de Galles
6. Résultats par circonscriptions aux élections du 3 mai 2007
7. Chronologie sélective
8. *Scotland Act 1998* – Extraits
9. *Government of Welsh Act 2006* – Extraits
10. « Le processus législatif dans les législatures britanniques »
11. Comparaison des résultats des élections générales au  
Royaume-Uni / Angleterre/ Ecosse/ Wales : 1945- 2005



# 1. CARTE DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE

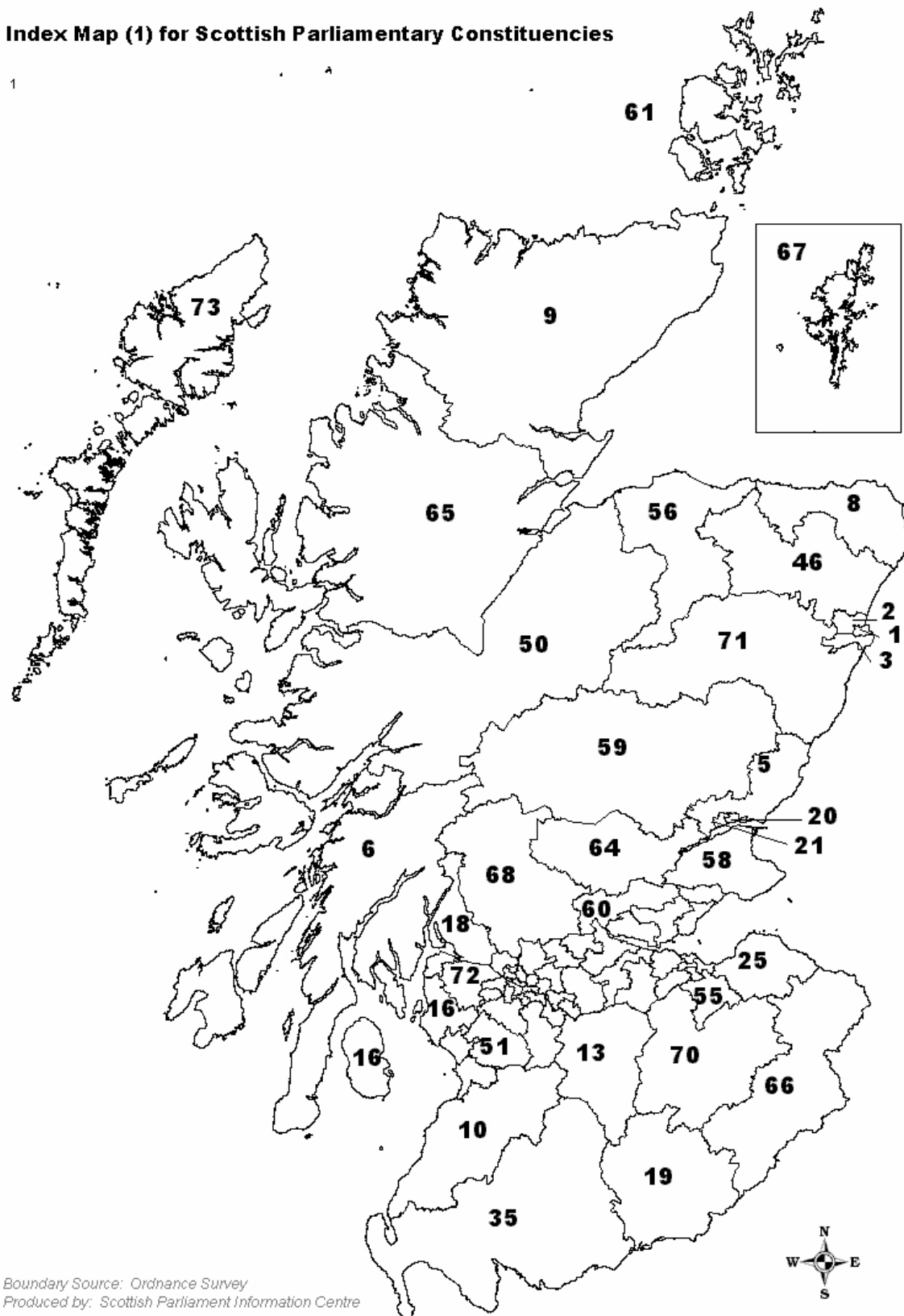


Source : Les Études de la Documentation française n° 5162-63



## 2. CARTE DE L'ECOSSE par circonscriptions

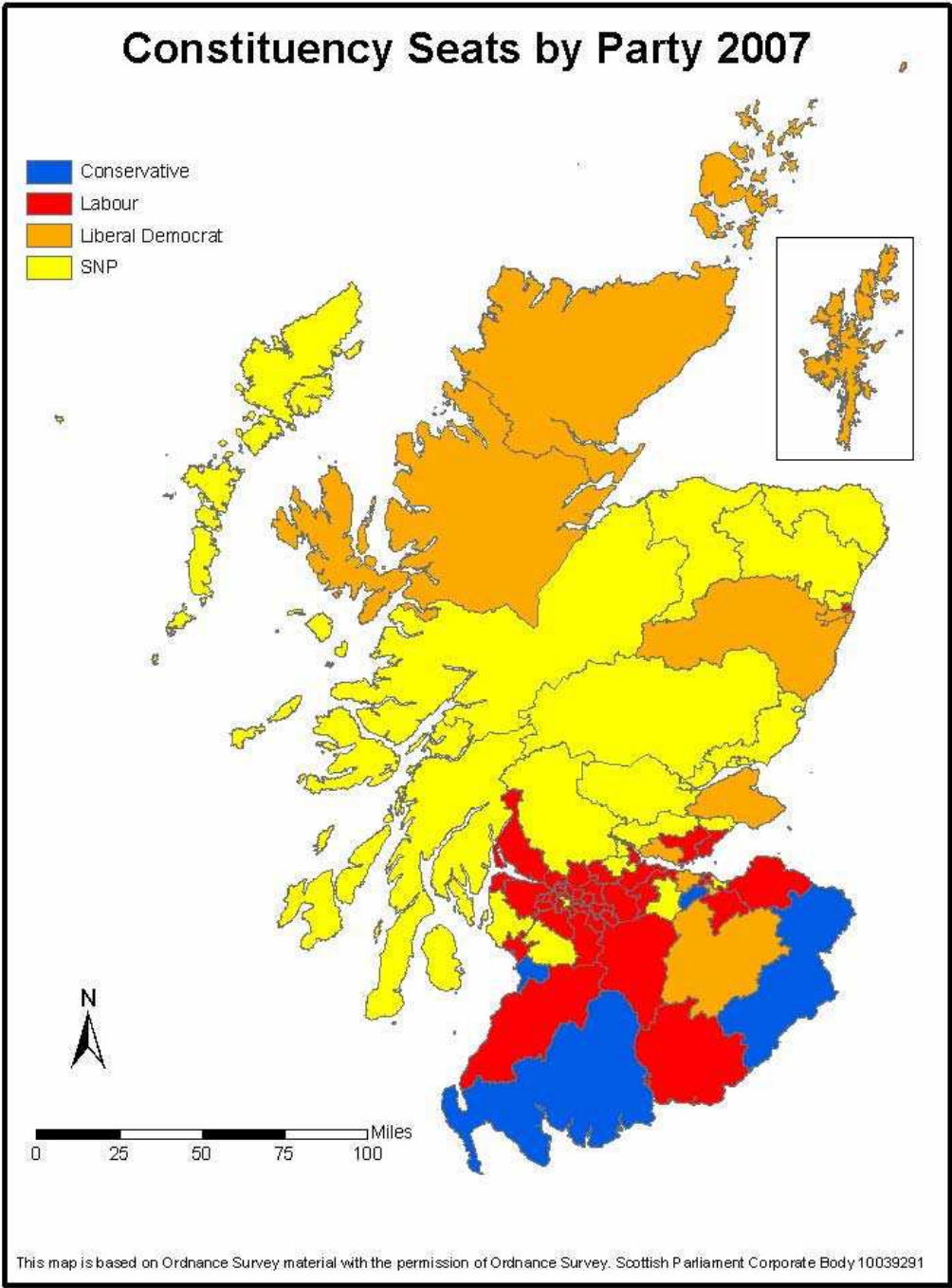
**Index Map (1) for Scottish Parliamentary Constituencies**



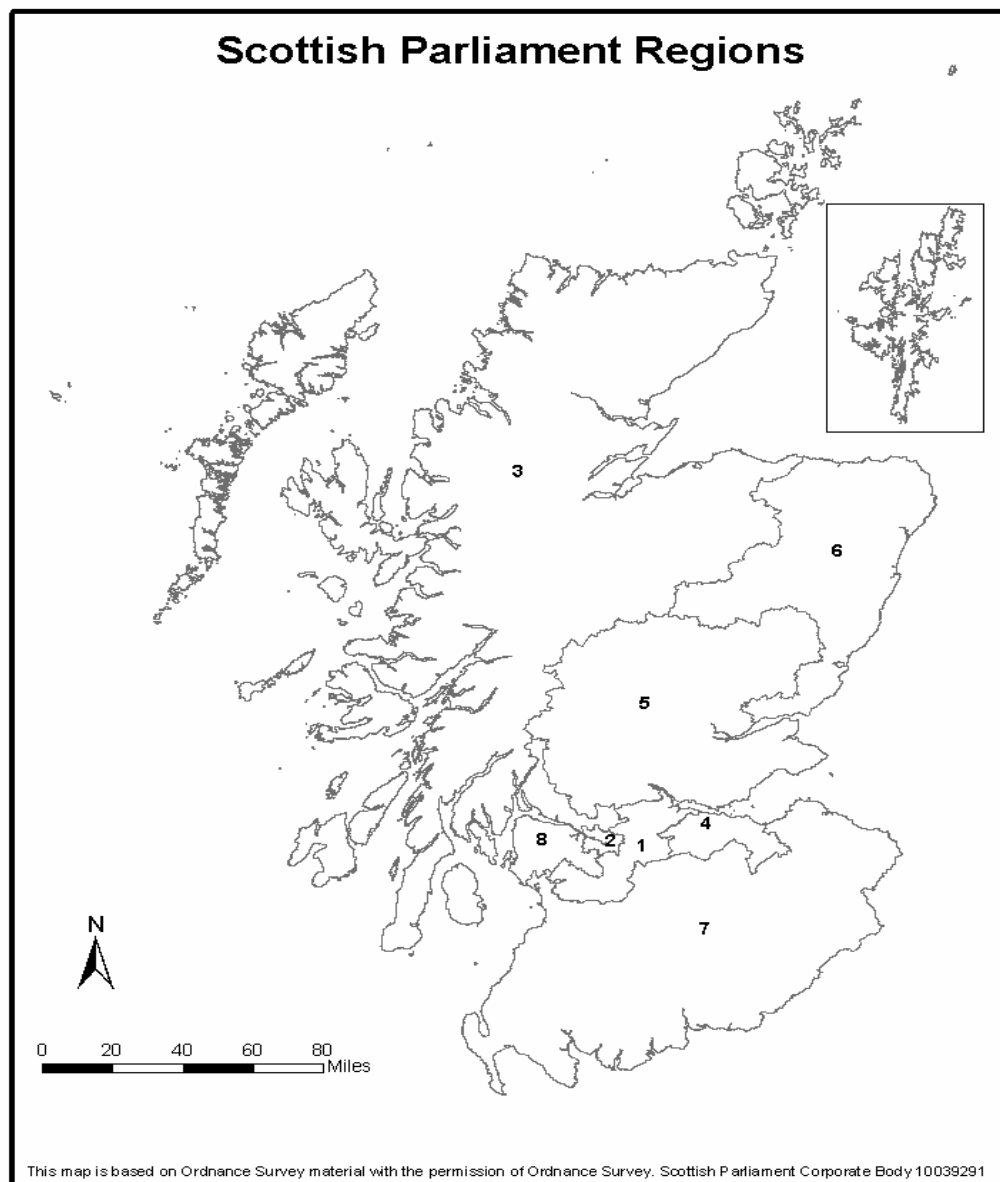


1	Aberdeen Central	39	Glasgow Govan
2	Aberdeen North	40	Glasgow Kelvin
3	Aberdeen South	41	Glasgow Maryhill
4	Airdrie and Shotts	42	Glasgow Pollok
5	Angus	43	Glasgow Rutherglen
6	Argyll and Bute	44	Glasgow Shettleston
7	Ayr	45	Glasgow Springburn
8	Banff and Buchan	46	Gordon
9	Caithness, Sutherland and Easter Ross	47	Greenock and Inverclyde
10	Carrick, Cumnock and Doon Valley	48	Hamilton North and Bellshill
11	Central Fife	49	Hamilton South
12	Clydebank and Milngavie	50	Inverness East, Nairn and Lochaber
13	Clydesdale	51	Kilmarnock and Loudoun
14	Coatbridge and Chryston	52	Kirkcaldy
15	Cumbernauld and Kilsyth	53	Linlithgow
16	Cunninghame North	54	Midlothian
17	Cunninghame South	55	Midlothian
18	Dumbarton	56	Moray
19	Dumfries	57	Motherwell and Wishaw
20	Dundee East	58	North East Fife
21	Dundee West	59	North Tayside
22	Dunfermline East	60	Ochil
23	Dunfermline West	61	Orkney Islands
24	East Kilbride	62	Paisley North
25	East Lothian	63	Paisley South
26	Eastwood	64	Perth
27	Edinburgh Central	65	Ross, Skye and Inverness West
28	Edinburgh East and Musselburgh	66	Roxburgh and Berwickshire
29	Edinburgh North and Leith	67	Shetland Islands
30	Edinburgh Pentlands	68	Stirling
31	Edinburgh South	69	Strathkelvin and Bearsden
32	Edinburgh West	70	Tweeddale, Ettrick and Lauderdale
33	Falkirk East	71	West Aberdeenshire and Kincardine
34	Falkirk West	72	West Renfrewshire
35	Galloway and Upper Nithsdale	73	Western Isles
36	Glasgow Anniesland		
37	Glasgow Baillieston		
38	Glasgow Cathcart		

3. RESULTATS PAR CIRCONSCRIPTIONS AUX ELECTIONS 3 MAI 2007

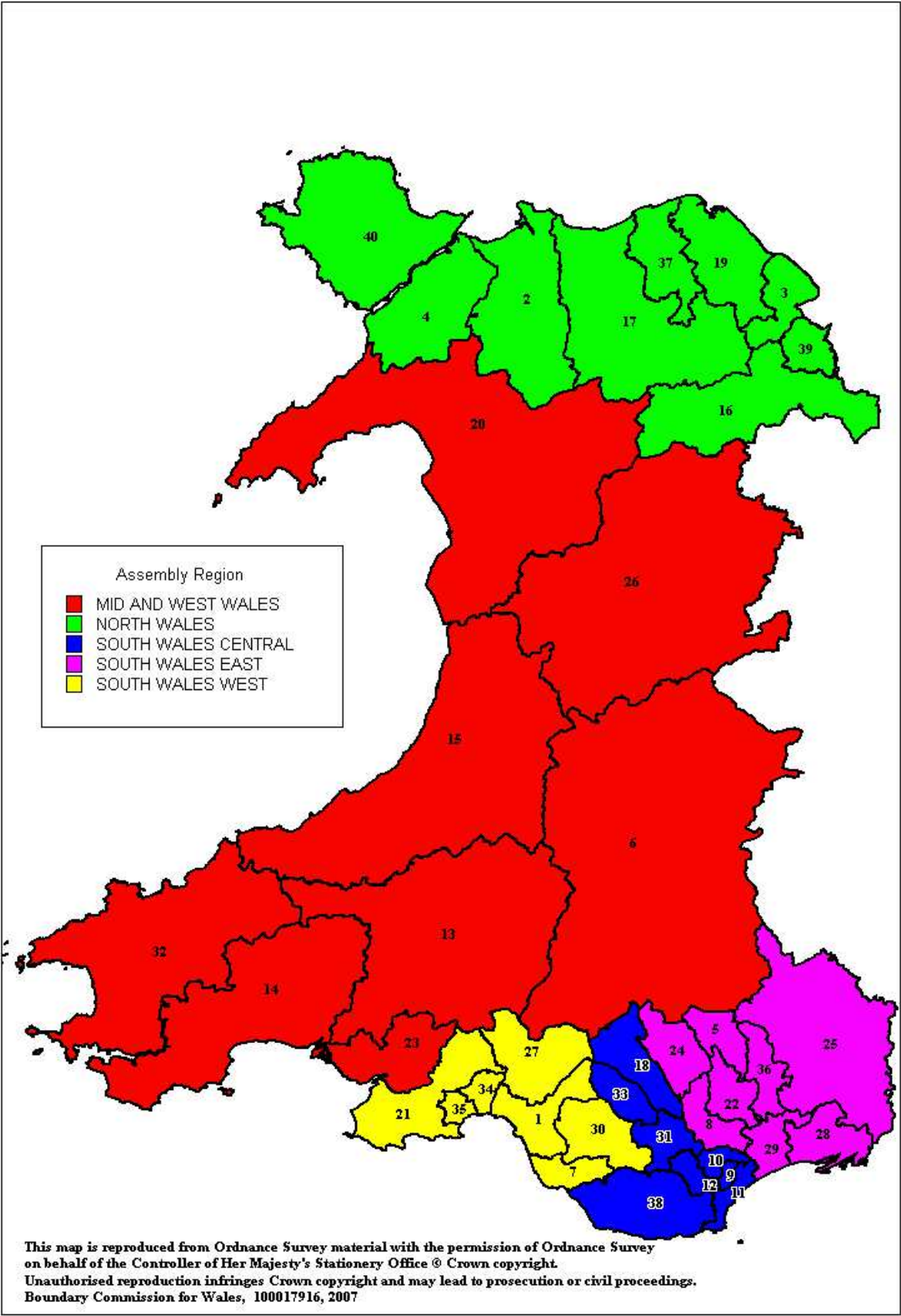


#### 4. CARTE DES REGIONS ECOSSAISES



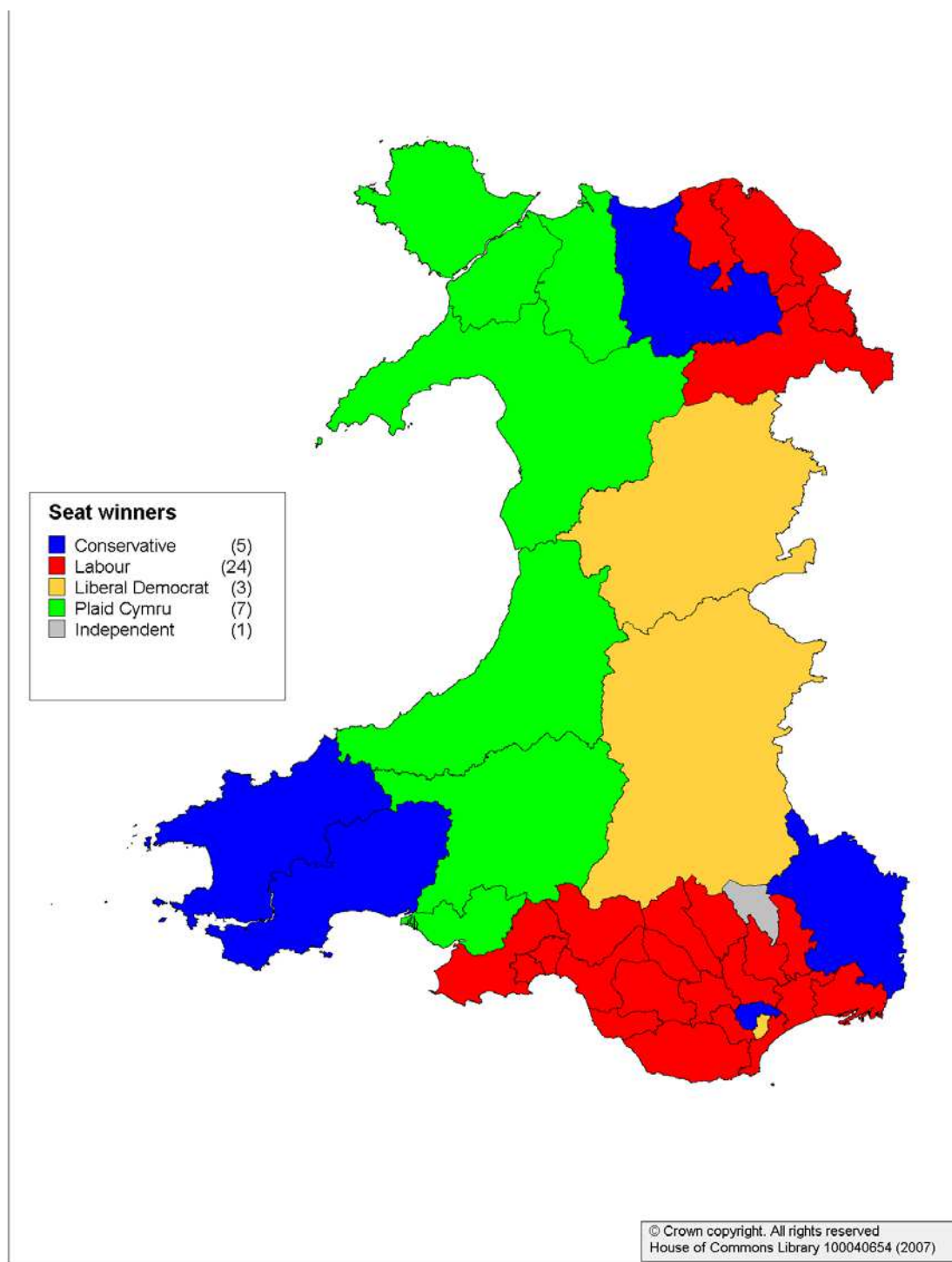
- 1 Central Scotland
- 2 Glasgow
- 3 Highlands and Islands
- 4 Lothian
- 5 Mid Scotland and Fife
- 6 North East Scotland
- 7 South of Scotland
- 8 West of Scotland

5. CARTE POLITIQUE DU PAYS DE GALLES



1	Aberavon	21	Gower
2	Aberconwy	22	Islwyn
3	Alyn and Deeside	23	Llanelli
4	Arfon	24	Merthyr Tydfil and Rhymney
5	Blaenau Gwent	25	Monmouth
6	Brecon and Radnorshire	26	Montgomeryshire
7	Bridgend	27	Neath
8	Caerphilly	28	Newport East
9	Cardiff Central	29	Newport West
10	Cardiff North	30	Ogmore
11	Cardiff South and Penarth	31	Pontypridd
12	Cardiff West	32	Preseli Pembrokeshire
13	Carmarthen East and Dinefwr	33	Rhondda
14	Carmarthen West and South Pembrokeshire	34	Swansea East
15	Ceredigion	35	Swansea West
16	Clwyd South	36	Torfaen
17	Clwyd West	37	Vale of Clwyd
18	Cynon Valley	38	Vale of Glamorgan
19	Delyn	39	Wrexham
20	Dwyfor Meirionnydd	40	Ynys Môn

## 6. RESULTATS PAR CIRCONSCRIPTIONS AUX ELECTIONS DU 3 MAI 2007





## 7. CHRONOLOGIE SELECTIVE

### PRÉHISTOIRE

-500 : Arrivée des peuples celtes en Angleterre ; Gaëls (ECOSSE et IRLANDE) et Bretons (PAYS DE GALLES et Bretagne).

### DOMINATION ROMAINE (-55 à 410)

-55 : Août Jules CESAR débarque en (Grande) Bretagne.  
43 : La (Grande)-Bretagne (Angleterre) devient province romaine.  
120 : Arrivée d'Hadrien en (Grande)-Bretagne.  
122 : Construction du "Mur d'Hadrien".  
127 : Fin de la construction du "Mur d'Hadrien".  
152 : Construction du mur d'Antonin dans le nord de la (Grande) Bretagne.  
163 : La frontière de (Grande) Bretagne est ramenée au mur d'Hadrien.  
367 : Les Pictes et les Scots franchissent le mur Hadrien et entrent en (Grande) Bretagne.  
418 : Incursions des Pictes et Scots en (Grande) Bretagne.

### LES 7 ROYAUMES : (410-802)

430 : Début des invasions saxonnes.  
596 : Début de l'évangélisation de l'Angleterre par Saint Augustin.  
757 : Offa devient roi de Mercie.  
778 : Intervention d'Offa au pays de Galles.  
779 : Offa est reconnu comme chef suprême des royaumes anglo-saxons.  
784 : Construction de l'Offa's dyke pour protéger la Mercie des Celtes (Pays de Galles).  
786 : Attaques normandes contre la Grande-Bretagne.  
796 : Mort d'Offa.

### ROIS SAXONS : (802-1017)

EGBERT (802-839)

AETHELWULF (839-858)

843-844 : Fusion des royaumes des Scots et des Pictes sous le règne du roi Scot Kenneth MAC ALPIN. De son nom proviendra le nom d'Écosse (Scotland) qui signifie "terre des Scots".

844 - 878 : Rhodri MAWR.

IX<sup>ème</sup> - X<sup>ème</sup> siècles : Invasion des vikings.

ETHELBALD (858-860)

ETHELBER (860-866)

ETHELRED (866-871)

ALFRED, le Grand (871-899)

877-878 : Aedh MACRUNN, roi des Scots et des Pictes

878- 889 : Eochaid, roi des Scots et des Pictes

878-889 Giric, roi des Scots et des Pictes

### ÉDOUARD, l'Ancien (899-925)

920-950 : Hywel DDA

### HAETELSTAN (925-939)

927 : Haetelsan, monarque anglo-saxon, érigé en suzerain protecteur par les rois gallois.

EDMOND Ier (939-946)

EDRED (946-955)

EDWY (955-959)

EDGAR, le Pacifique (959-975)

973 : Kenneth II d'Ecosse reconnaît le roi d'Angleterre Edgar comme seigneur et se voit reconnaître le Lothian.

ÉDOUARD, le Martyr (975-978)

AETHELRED II (979-1016)

EDMOND II Côtes de fer (1016-1017)

ROIS DANOIS (1017-1066)

CANUT II, le Danois (1017-1035)

1018 : Bataille de Carham sous le règne de Malcom II MACKENNETH : les écossais dominent les anglais instal-



lés au Nord de l'Angleterre actuelle. Le petit-fils de Malcom II, Duncan Ier s'installe alors à la tête d'un royaume comprenant toute la partie nord de l'île britannique, à partir de la rivière Tweed.

HAROLD Ier (1035-1040)

CANUT III (1040-1042)

1039 : Gruffudd ap Llewelyn monte sur le trône comme premier dirigeant d'un pays de Galles uni et indépendant.

1040-1057 : règne du Pict Macbeth.

ÉDOUARD le Confesseur (1042-1066)

1057 : Accession de Malcom III CANMORE. Début de l'anglicisation. Le nouveau roi a passé plusieurs années en exil à la Cour d'Angleterre. Il épouse en 1067 une princesse anglaise Margaret. Leurs fils Edgar, Alexandre et surtout David, tous trois rois, introduiront le système féodal anglo-normand en Ecosse.

HAROLD II (1066)

1066

- 28 septembre : Guillaume le Conquérant quitte la Normandie à la tête de 700 navires et 14 000 hommes.
- 29 septembre : Débarquement des armées normandes sur les côtes d'Angleterre.
- 14 octobre : Guillaume remporte la bataille de Hastings contre Harold qui y trouve la mort.

ROIS NORMANDS  
(depuis 1066)

#### MAISON de NORMANDIE

GUILLAUME Ier le Conquérant (1066-1087)

GUILLAUME II le Roux (1087-1100)

HENRY Ier (1100-1135)

1100 - 1137 : Gruffydd AP RHYS

ÉTIENNE de Blois (1135-1154)

#### MAISON des PLANTAGENÊTS

HENRY II (1154-1189)

1165 : Le petit-fils de David (lui-même fils de Malcom III), Guillaume le Lion, est couronné roi d'Écosse en 1165

1170 : Arrivée des Normands dans le Comté de Wexford. Arrivée du Duc de Pembroke (Strongbow).

1171

- Début de la conquête de l'Irlande : Strongbow devient Roi de Leinster.
- Prise de Dublin par les troupes anglaises.
- Visite du roi Henry II d'Angleterre en Irlande.

1175

- Traité de Windsor consacrant la suzeraineté de l'Irlande à l'Angleterre.

RICHARD Ier, Cœur de Lion (1189-1199)

JEAN Sans Terre (1199-1216)

1209 : Excommunication de Jean Sans Terre par le pape.

15 juin 1215 : Jean Sans Terre accepte la "Grande Charte" des barons révoltés.

HENRY III (1217-1272)

1246 - 1282 : Règne de Llywelyn ap Gruffydd, dernier prince du pays de Galles.

1267 : Traité de Montgomery : Llewellyn ap Gruffudd, Llewellyn le Grand est officiellement reconnu « Prince de Galles » par Henri III.

ÉDOUARD Ier (1272-1307)

1276 - 1277 : Première guerre d'indépendance

1277 : Signature du traité d'Aberconway entre Édouard Ier et le prince de Galles, qui devient son vassal.

1282 - 1283 : Deuxième guerre d'indépendance

1284

- Mort de Llewellyn le Grand, dernier prince de Galles natif du pays. Édouard Ier, roi d'Angleterre, intègre le pays à son royaume. Le titre de prince de Galles est désormais attribué au fils aîné du souverain.

**- Statut de Rhuddlan**

1286 : Mort d'Alexandre III (dernier roi de la dynastie des Canmore)

1290 : La reine écossaise Margaret, surnommée « la pucelle de Norvège » meurt sans laisser d'héritier.

1292 : John BAILLEUL est nommé roi d'Écosse avec l'aide d'Edouard Ier.

1295 :

- Révolte de John BAILLEUL I, roi d'Écosse contre Edouard Ier.

- Signature d'un traité d'alliance entre le Roi de France Philippe le Bel et Jean John BAILLEUL : *Auld Alliance*.

1295-1296 : Massacre de Berwick d'Edouard Ier contre les Écossais.

1296 : Avril : Victoire d'Edouard Ier à Dunbar contre BAILLEUL qui est fait prisonnier.

1297 : Début de la révolte en Écosse sous l'impulsion de William WALLACE.

1297-1298 : Victoire de William WALLACE devant les troupes anglaises à Stirling.

1298 : Victoire d'Edouard Ier contre les troupes de William WALLACE à Falkirk.

1301 : **Edouard 1<sup>er</sup> confère à son fils aîné le titre de « prince de Galles »**

1305 : Exécution de William WALLACE.

1306 : Robert Ier Bruce est couronné roi d'Écosse à Scone.

**EDOUARD II (1307-1327)**

1314 : Victoire de Robert Ier Bruce contre Édouard II à Bannockburn.

1320 : Déclaration d'Abroath

1321 : Victoire de Robert Ier BRUCE contre les armées d'Edouard II à Blackmor.

Janvier 1327 : Edouard II est contraint d'abdiquer en faveur de son fils Edouard III.

**EDOUARD III (1327-1377)**

1326 : Traité de Corbeil (renouvellement du Traité entre l'Écosse et la France)

1328 : Traité de Northampton (obtenu par Robert BRUCE) où Edouard III reconnaît l'indépendance de l'Écosse.

1337 : Début de la Guerre de Cent Ans

1366 : *Statutes of Kilkenny* empêchant tout rapport entre Anglais et Irlandais.

**RICHARD II (1377-1399)**

**MAISON de LANCASTRE**

**HENRY IV (1399-1413)**

**1400 - 1415 : Rébellion de Owain Glyndwr qui revendique la principauté galloise**

**HENRY V (1413-1422)**

**HENRY VI (1422-1471)**

**1455 - 1485 : Guerre des deux roses**

**MAISON de YORK**

**EDOUARD IV (1471-1483)**

**EDOUARD V (1483)**

**RICHARD III (1483-1485)**

**MAISON des TUDORS**

**HENRY VII (1485-1509)**

**HENRY VIII (1509-1547)**

**Novembre 1534 :** "Acte de Suprématie" marquant le début de l'église anglicane. Rupture avec Rome. Le Parlement rétablit la liberté de l'élection des évêques, refuse les taxes pontificales et dénie au pape l'autorité suprême en matière de dogme et de discipline. Les *Dix Articles* définissent une nouvelle doctrine, proche du catholicisme, mais réduisant les sacrements au baptême, à la pénitence et à l'eucharistie et interdisant le recours à l'intercession des saints. Dissolution des monastères dans tout le Royaume-Uni : Pays de Galles, Angleterre, Cornouailles.

**1536-1543 : Acte d'union entre l'Angleterre et le pays de Galles. Avec des droits égaux mais un système législatif différent.**

Juin 1541 : Henry VIII est déclaré roi d'Irlande par le Parlement irlandais.

9 décembre 1542 : Naissance de Marie Stuart, fille de Jacques V d'Écosse à Linlithgow.

EDOUARD VI (1447-1553)

MARY Ière (1553-1558)

30 novembre 1554 : Restauration du catholicisme.

24 avril 1558 : Mariage de Marie Stuart, reine d'Écosse avec François II de France.

ELIZABETH Ière (1558-1603)

1559

- Avril : Rétablissement de l'Acte de Suprématie rétablissant le protestantisme.

- 19 août : Marie Stuart est de retour en Écosse.

1560 : La Réforme en Écosse (John KNOX).

1563 : Acte pour la traduction de la Bible en gallois

9 juin 1566 : Naissance de Jacques, héritier d'Écosse.

1588 : Traduction complète de la Bible en gallois par William MORGAN, évêque de Saint-Asaph.

24 mars 1603 : Mort d'Elizabeth Ier, Jacques, fils de Mary STUART, reine d'Écosse lui succède.

#### MAISON des STUARTS

JACQUES Ier (1603-1625)

Règne de Jacques Ier. Convaincu de son « droit divin », en butte aux complots des catholiques et à l'hostilité montante des puritains, il entre en conflit avec le Parlement, lequel lui reproche ses largesses à l'égard de son favori, le duc de Buckingham, et le soupçonne par ailleurs de mollesse à l'égard des catholiques. La répression continue en Irlande, où des colons protestants anglais et écossais se voient attribuer des terres confisquées, notamment en Ulster, selon le système des *plantations*.

1603 : Union des Couronnes d'Angleterre et d'Écosse : Décès d'Elizabeth, reine d'Angleterre sans héritier. Jacques VI, roi d'Écosse, lui succède sur le trône d'Angleterre et devient James 1<sup>er</sup>.

1605 : *Conspiration des Poudres*. Des catholiques ont prévu de faire sauter le Parlement le jour de l'inauguration annuelle par le roi. Le complot est éventé, son chef, Guy FAWKES, arrêté et condamné. Londres illumine et la date du 5 novembre est encore de nos jours commémorée dans toute l'Angleterre par des feux de joie.

CHARLES Ier (1625-1649)

27 mars 1625 : Charles Ier devient roi de Grande-Bretagne et d'Irlande. Il est couronné Roi d'Écosse en 1633.

1628 : Le roi doit ratifier la *Petition of Right* ou Pétition des Droits, rappel solennel des droits du Parlement.

1635 : Charles Ier impose la liturgie anglicane aux Écossais (presbytériens).

1637 : "Révolte de la cathédrale d'Édimbourg" contre Charles Ier ; rejet du "Prayer book".

28 février 1638 : Signature du "Convenant" ou pacte national marquant l'union des Écossais contre Charles Ier et le début des "Guerres Épiscopales" à Édimbourg (pour s'opposer à l'introduction par l'archevêque Laud d'un nouveau livre de prières)

1639 : Fondation de la première église puritaine au pays de Galles

1640

- Avril-Mai : Pour combattre la rébellion écossaise, Charles Ier convoque le Parlement qui n'avait pas siégé depuis 1629 mais n'en obtient pas de subsides et révoque au bout de trois semaines ce *Short Parliament*.

- Mai : Nouvelle dissolution de la Chambre de Communes par Charles Ier.

- Novembre : Charles Ier convoque le Parlement (Long Parliament) qui siégera jusqu'en 1653. Il vote l'Acte de Triennalité, qui assure la convocation régulière du Parlement.

1646

- 5 mars : Charles Ier se rend aux Écossais.

1647

- Janvier : Charles Ier est livré au Parlement et emprisonné.

1648

- 17 août : Défaite des royalistes écossais à Preston contre les troupes de CROMWELL.

- Octobre : Entrée de CROMWELL à Édimbourg.

1649

- 20 janvier : Ouverture du procès de Charles Ier.
- 27 janvier : Charles Ier est condamné à mort.
- 9 février : Exécution de Charles Ier.

LA RÉPUBLIQUE (1649-1653)  
Oliver CROMWELL (1649-1658)

1650 : *Act for the better propagation and preaching of the Gospel au pays de Galles*

Richard CROMWELL (1658-1660)

MONARCHIE (depuis 1660...)

MAISON des STUARTS

CHARLES II (1660-1685)

Restauration de Charles II grâce à l'appui des écossais.

1660 : Rétablissement du Conseil du pays de Galles. Abolition en 1689.

1661 : Convocation du Parlement par Charles II.

1677 : Mariage de Mary, nièce de Charles II avec Guillaume III d'Orange.

1679

- Élection d'un nouveau Parlement.
- Adoption par le Parlement de l'*Habeas Corpus* sur les droits de l'individu en matière de justice.

1681

- Dissolution du Parlement par Charles II.

1685

- 6 février : Mort de Charles II, Jacques II, catholique, lui succède.

JACQUES II (1685-1689)

1687 : Institution de l'Ordre du Chardon par le Roi d'Angleterre Jacques II.

1688

- Le Parlement fait appel à Mary, fille protestante d'un premier mariage de Jacques II et à son mari Guillaume III d'Orange.
- 5 novembre : Guillaume III d'Orange (protestant) débarque en Angleterre à Torbay.
- Décembre : Jacques II se réfugie en France.

MAISON d'ORANGE

GUILLAUME III (1689-1702)

1689

- Février : Guillaume III est proclamé roi d'Angleterre.
- Adoption du "*Bill of Right*" par Guillaume III et Mary.

1690

- Victoire de Guillaume III sur les catholiques et jacobites irlandais à la bataille de la Boyne. - Attribution nouvelle de terres à des colons écossais protestants.
- Le Parlement irlandais, élu par les seuls protestants, est soumis au veto du Parlement de Westminster.

1692 : Les Jacobites écossais sont massacrés à Glencoe.

1695 : Les premières lois pénales sont établies contre les catholiques irlandais (dernières en 1829)

1701

"*Act of Settlement*" redéfinissant l'ordre de succession au trône.

MAISON des STUARTS

ANNE Ière (1702-1714)

1703

*Act of Security* pris par le Parlement écossais qui établit une succession protestante Stuart après la mort d'Anne. Le parlement anglais y répond par *Alien's Act* interdisant toute importation écossaise en Angleterre à moins que les écossais n'acceptent la succession des Hanovre.

1707 :

- Adoption de l'Acte d'Union avec l'Écosse : Union des Parlements d'Angleterre et d'Ecosse
- Essai d'établir une colonie écossaise en Amérique Centrale

## MAISON de HANOVRE

GEORGES Ier (1714-1727)

1715-1719 : Deux rébellions jacobites sont successivement réprimées en Écosse.

GEORGES II (1727-1760)

A partir de 1737 : Les écoles galloises itinérantes (Griffith JONES) permettent à 30% de la population d'être instruite et éduquée en gallois.

1745 :

- Bonnie Prince Charlie (Charles Edouard STUART) conduit un soulèvement qui se termine par la défaite de Culloden.

1746 : bataille de Culloden, massacre des clans par le Duc de Cumberland, près d'Inverness. Fin du système des clans. Industrialisation des Lowlands (Glasgow).

1747- 1782 : *Act of Proscription* : Loi qui bannit le port des armes et du tartan et abolit les juridictions héréditaires.

GEORGES III (1760-1820)

1782 : Les parlementaires obtiennent la démission collective du gouvernement britannique dirigé par Lord NORTH ; (gouvernement encore soumis au Roi) : naissance de la responsabilité politique.

1783 : Traité de Paris : le Roi reconnaît les Etats-Unis d'Amérique. Fin de la guerre d'indépendance.

1785 : Les premières Ecoles du Dimanche (Ysgolion Sul) sont fondées par Thomas CHARLES.

1791 : Création de la société des irlandais unis – *United Irishmen*

1793 : Le parlement irlandais obtient de nouveaux pouvoirs : *Relief Act*

1795 : Formation de l'institution loyale d'Orange dans le comté d'Armagh – *Orange order*.

1796 : 12 juillet : Première parade de l'Ordre d'Orange pour commémorer la bataille de Boyne

1800

1<sup>er</sup> août Adoption de l'"*Union Act*" qui intègre l'Irlande au Royaume-Uni. Il prend effet le 1<sup>er</sup> janvier 1801.

1811 : Séparation de l'Eglise méthodique galloise de l'Eglise d'Angleterre

1814 : Création de l'Association catholique de Daniel O'CONNELL qui combat pour l'émancipation catholique.

GEORGES IV (1820-1830)

1823 : William Webb ELLIS crée le Rugby

1829 : *Catholic Emancipation Act*

GUILLAUME IV (1830-1837)

1832

- 4 juin : Loi de réforme électorale, *Reform Act*, améliorant la représentativité (première extension du suffrage). La Loi supprime les bourgs pourris, unifie le droit de vote et l'élargit à tous les propriétaires de sexe masculin.

- Les *whigs* et *tories* se transforment en libéraux et conservateurs.

1833

- Abolition de l'esclavage dans l'Empire britannique

VICTORIA (1837-1901)

1841 : Recensement : la population galloise passe le million

1845-1851 : *Grande famine d'Irlande*. De huit millions d'habitants à l'origine, il en reste à peine plus de quatre ans plus tard. Un million d'Irlandais sont partis pour les États-Unis et un autre million vers l'Angleterre. Les autres sont morts.

1851 : Exposition universelle à Londres.

1847 : Trahison des Livres Bleus  
 1850 : Le Chemin de fer relie l'Ecosse au Sud de l'Angleterre  
 1854 : Fondation de l'Université du Pays de Galles (Hugh OWEN).  
 1858 : James STEPHEN forme l'organisation qui va devenir La Fraternité Républicaine irlandaise – Irish republican Brotherhood (IRB).  
 1861-1865 : Guerre Civile Américaine  
 1865 : Fondation d'une colonie galloise en Patagonie (Argentine).  
 1867 : Le second *Reform Act*, proposé par DISRAELI (conservateur), étend le droit de vote et double le nombre d'électeurs, qui sont désormais plus de trois millions  
 1869 : 9 décembre : William GLADSTONE devient premier ministre.  
 1870 : Première loi agraire : *Land Act*  
 1871 : *Trade Union Act*. Les syndicats sont officiellement reconnus  
 1872 :  
 - Première université galloise à Aberystwyth.  
 - *Secret Ballot Act* institue le vote à bulletin secret.  
 1874  
 - Février : Les autonomistes irlandais remportent 60 des 103 sièges irlandais à la Chambre des Communes.  
 - DISRAELI remplace GLADSTONE au poste de premier ministre.  
 1875 : DISRAELI prend l'initiative d'acheter la majorité des actions du Canal de Suez mise en vente par le gouvernement égyptien.  
 1880 : GLADSTONE remplace DISRAELI au poste de premier ministre.  
 1881  
 - 7 avril : Seconde loi agraire de GLADSTONE.  
 - *Sunday Observance Act*  
 - Fondation de la *Welsh Rugby Union*  
 1882 : Négociations de GLADSTONE avec PARNELL (*Kilmainham Treaty*). Attentat de Phoenix Park  
 1884 : Nouvelle réforme électorale.  
 1885 :  
 - La Société pour la langue galloise est fondée (*Welsh Language Society*).  
 - Création du Secrétaire d'Etat pour l'Ecosse (*Secretary of State for Scotland*) secondé par le bureau écossais (*Scottish Office*)  
 1886  
 - Création de la *Scottish Home Rule Association* et de *Cymru Fydd League*  
 - 8 avril : Premier projet de loi sur l'autonomie Irlandaise "Home Rule Bill"  
 - 8 juin : Rejet du projet de loi sur l'autonomie Irlandaise à la Chambre des Communes.  
 1888 : Keir HARDIE fonde le Syndicat des mineurs écossais.  
 1890 : Election de David LLOYD GEORGE comme député de Caernarvon Boroughs  
 1892 : Les élections ramènent le parti libéral au pouvoir. Les premiers députés issus des *Trade Unions* siègent au Parlement.  
 1892 (août) -1894 (mars) : Ministère GLADSTONE.  
 1893  
 - 13 février : Nouveau projet de loi sur l'autonomie Irlandaise rejeté par la chambre des Lords.  
 - 1<sup>er</sup> septembre : le projet est voté par les Communes (301 contre 267), mais il est rejeté par la Chambre des Lords (378 contre 41).  
 - Création de l'Université du pays de Galles.  
 1895-1902 : Ministère SALISBURY de coalition (conservateurs et libéraux unionistes).  
 1895 : Création du mouvement *Cymru Fydd* « Jeune pays de Galles »  
 1898 : Création de la *South Wales Miners Federation*  
 1900  
 - 27 février : Fondation du "*Labour Party*" (parti travailliste) émanation politique des syndicats.  
 - Election de Keir HARDIE à Merthyr Tydfil (pays de Galles) : 1<sup>er</sup> député travailliste



EDOUARD VII (1901-1910)

1905 : Fondation du Sinn Féin par Arthur GRIFFITH (Irlande).

1907

- Une charte royale officialise la Bibliothèque Nationale du Pays de Galles (Llyfrgell genedlaethol Cymru) à Aberystwyth.
- Création du *Scottish Grand Committee* et du *Welsh standing Committee* à la Chambre des Communes

GEORGES V (1910-1936)

1911

- 10 août : "Parliament Act" ; limitation du pouvoir de la Chambre des Lords.
- 18 août : Instauration de la Cérémonie d'intronisation du prince de Galles.
- 23 septembre : Discours de Sir Edward CARSON contre tout projet d'autonomie irlandaise.

1912

- Nouveau projet de loi sur l'autonomie Irlandaise.
- 3 novembre : Adoption du *Home Rule* par la Chambre des Communes.

1913

- Janvier : Création de l'Ulster Volunteer Force (Unioniste).
- 19 novembre : Fondation de l'*Irish Citizen Army* (ICA).
- 25 novembre Fondation de *Irish Volunteers Force* (IVF), organisation révolutionnaire ancêtre de l'IRA

1914

- Mars : Premier projet de loi pour l'autonomie (E.Thomas)
- *Disestablishment Act* : création de l'église anglicane galloise.

1916

- Échec de l'insurrection de Pâques à Dublin.
- Démission du premier ministre H. ASQUITH D. LLOYD GEORGES le remplace.

1916-1922 : Ministère LLOYD GEORGE (libéral – né au pays de Galles). Il prend la tête d'un gouvernement d'unité nationale.

1918

- 8 janvier : Plan de paix des "quatorze points" du président WILSON.
- *Reform Act*. Cette loi électorale accorde le droit de vote aux hommes de plus de 21 ans et aux femmes de plus de 30 ans.
- La scolarité devient obligatoire jusqu'à 14 ans
- *Unemployment Insurance Act* : création de l'allocation chômage

28 avril 1919 : Création de la Société Des Nations (S.D.N.).

1920

- 31 mars : Dépôt d'un projet de loi sur l'indépendance de l'Irlande à la Chambre des Communes.
- Séparation entre l'Etat et l'Eglise galloise.
- 14 décembre : La chambre des Lords approuve le "*Government of Ireland Act*".
- 23 décembre : Le roi signe le "*Government of Ireland Act*" accordant l'autonomie.

6 décembre 1921 : Séparation de l'Irlande, les six comtés du nord restent intégrés au Royaume-Uni.

1922

- 19 octobre : démission de LLOYD GEORGE mis en minorité par la défection d'un groupe de conservateurs. Le conservateur Bonar LAW forme le nouveau gouvernement.

1923

- Stanley BALDWIN succède à Bonar LAW que la maladie contraint à démissionner.
- Novembre : Elections générales. Les conservateurs perdent la majorité. Le chef du parti travailliste Ramsay MAC DONALD forme le premier gouvernement travailliste de l'histoire de la Grande-Bretagne.

1925 : 5 août : Création du Plaid Cymru "le parti du Pays de Galles", parti nationaliste gallois. Saunders LEWIS en est son président.

1926 :

- Intégration du Secrétaire d'Etat pour l'Ecosse au Cabinet britannique
- Grève des Mineurs

1929 : Première candidature du Plaid Cymru

1931 : Statut de Westminster qui crée le Commonwealth.

1935 : Création du *Scottish National Party* (S.N.P.) présidé par John MAC CORMICK jusqu'en 1961.

EDOUARD VIII (1936)

GEORGES VI (1936-1952)

1936 : Incendie du camp militaire à Lleyrn par trois dirigeants du Plaid Cymru

1937 :

- L'Irlande du Sud coupe les derniers liens avec la Grande-Bretagne, se dote d'une nouvelle constitution et devient l'Eire.
- Création de BBC Welsh Region

1939

- 5 septembre : Décret royal créant le premier registre national des habitants du Royaume-Uni et première carte d'identité (abolie en 1952)

1940 : Winston CHURCHILL devient Premier Ministre à la tête d'un gouvernement d'union nationale.

1940-1945 : Ministère CHURCHILL. Rapatriement depuis Dunkerque du corps expéditionnaire britannique (224 000 hommes) et de 100 000 Français, dont une partie rentrera en France et une autre fournira le noyau des Forces Françaises Libres. Bataille d'Angleterre entre la chasse britannique et les bombardiers allemands. La victoire de la RAF éloigne le spectre d'un débarquement allemand. De mai 1940 à septembre 1941, le *Blitz* détruit des quartiers entiers de Londres et autres villes du sud, rase Coventry.

1942 : Loi sur les tribunaux gallois (*Welsh Courts Act*)

1945-1950, puis 1950-1951 : Ministère ATTLEE (travailliste).

- Mise en place du *Welfare State* et programme de nationalisations.
- Réforme électorale : suppression du double vote et des sièges réservés aux universités d'Oxford et de Cambridge.

1946 :

- Nationalisation de la Banque d'Angleterre, des mines de charbon, de l'aviation civile, du transport ferroviaire (création de la British Rail)
- Institution des allocations familiales, des assurances chômage et maladie généralisées.
- Création du service national de santé publique (*National Health Service*)
- Conférence de San Francisco et création de l'Organisation des Nations Unies : La Grande-Bretagne obtient un siège au Conseil de Sécurité, aux côtés des États-Unis, de la Russie, de la France et de la Chine.

1947 :

- Nationalisation de la production et distribution d'électricité.
- Début de la dislocation de l'Empire britannique : indépendance de l'Inde suivie par l'indépendance de la Birmanie et du Sri-Lanka (1948)

1950 : Élections législatives qui donnent une courte majorité aux travaillistes.

1951 :

- Élections législatives qui ramènent les conservateurs.
- 1<sup>er</sup> novembre : Winston CHURCHILL redevient premier ministre : son gouvernement entame la politique économique du *stop-go* – relance suivie de coups d'arrêt – qui va caractériser la politique économique britannique jusque dans les années soixante-dix.
- Dénationalisation de la sidérurgie et des transports routiers.

ELIZABETH II (Depuis 1952...)

1955 : Cardiff devient officiellement la capitale galloise.

1956 : Crise du Canal de Suez

1958 : Gwynfor EVANS présente à l'ONU son mémorandum sur l'indépendance du pays de Galles.

1962 : Création de la *Welsh Language Society*.

1964 :

- Manifeste travailliste « *Supports to a New Wales* »
- Création d'un Secrétaire d'Etat aux affaires galloises
- Octobre : Harold WILSON (travailliste) devient premier ministre. Création du *Welsh Office*

1966

- Gwynfor EVANS (président) est le premier membre du Plaid Cymru à être élu parlementaire (élection partielle de Carmarthen : 39 % des voix – 16719 voix).
- Premier secrétaire d'Etat aux affaires galloises : JAMES GRIFFITHS

1967

- Victoire de Winnie EWING à l'élection partielle de Hamilton.



- La loi, *Welsh Language Act*, reconnaît la gallois au même titre que l'anglais.

1968

- 9 mai : Déclaration de Perth. Edward HEATH, dirigeant du parti conservateur propose une Assemblée écossaise directement élue.

1969

- 20 juin : Découverte de pétrole dans la Mer du Nord
- Investiture du Prince Charles comme Prince de Galles
- Nomination de la Commission Royale sur la Constitution (*Royal Commission on the Constitution*) – Commission KILBRANDON

1970

- Juin : Harold WILSON devient premier ministre.
- L'IRA dite "*provisoire*" naît des cendres de l'IRA officielle, qui a renoncé à la violence.

1971

- Robert CURTIS est tué par balles et devient le premier soldat britannique tué en Irlande du Nord. En août, les troupes arrêtent des centaines de personnes incarcérées sans procès, aggravant le trouble politique et la violence dans l'île.

1972

- 30 janvier : "Bloody Sunday" ; l'armée britannique tire sur la foule à Derry (13†).
- 24 mars : Introduction du Direct Rule et suppression du Parlement nord irlandais.
- Juillet : « Bloody Friday » : plusieurs bombes explosent tuant 9 personnes.
- 7 août : La Grande-Bretagne confirme la découverte d'un gisement pétrolier en mer du Nord.

1973

- 1<sup>er</sup> janvier : Entrée officielle de la Grande-Bretagne dans la CEE.
- 3 mai : "Northern Assembly Act" créant une assemblée consultative en Irlande du Nord.
- 28 juin : Victoire des Unionistes aux élections du parlement d'Ulster.
- Rapport de la Commission KILBRANDON
- Création de la fédération syndicale galloise (Wales TUC)
- Accord de Sunningdale sur la nomination de l'exécutif en Irlande du Nord.
- 22 novembre : Annonce de la composition de l'exécutif en Irlande du Nord.
- 23 décembre : Doublement du prix du pétrole brut lors de la réunion de l'OPEP à Téhéran marquant le début de la première crise pétrolière.

1974

- Février et 10 octobre : Victoire des travaillistes aux élections. Poussée des nationalistes écossais et gallois (3 élus pour le Plaid Cymru soit 10.8 % des voix)
- *Local Government Act*

1974-1976 : Ministère WILSON (travailliste).

1975

- 12 février : Margaret THATCHER prend la tête du parti conservateur.
- 9 avril : La chambre des communes vote pour le maintien dans la CEE.
- 7 juin : Victoire du référendum sur le maintien de la Grande-Bretagne dans la CEE. Le « oui » l'emporte à 60 %.

5 avril 1976 : James CALLAGHAN (travailliste) devient premier ministre.

1976-1979 : Ministère CALLAGHAN (travailliste).

1976

- Création de l'agence de développement galloise (*Welsh Development Agency*)
- Début de l'exploitation du gaz et du pétrole de la mer du Nord.

1977

- Alliance de gouvernement Lib-Lab (entre libéraux et travaillistes).
- Jubilé d'argent de la Reine Elisabeth
- « *Anarchy in the UK* », la chanson des Sex Pistols devient première au hit parade

1978

- 31 juillet : les projets de dévolution sur l'Ecosse et le pays de Galles reçoivent l'assentiment royal.
- Multiplication des conflits sociaux. *Winter of discontent*, « l'Hiver du mécontentement ».

1979

- 1<sup>er</sup> mars : Échec des référendums sur l'autonomie au Pays de Galles (Oui : 11.8 % ; Non : 46.5 % ; Parti-

cipation : 58.3 %) et en Écosse (Oui : 32.9 % ; Non : 30.8 % ; Participation : 63.7 %). Les élections amènent au pouvoir les conservateurs.

- 3 mai : Victoire des conservateurs aux élections législatives.

- 4 mai : Margaret THATCHER devient premier ministre.

1981

- 9 avril : L'Irlandais Bobby SANDS, militant de l'IRA, emprisonné est élu à la chambre des communes. Il se laissera mourir de faim (66 jours de jeûne) avec neuf de ses compagnons en prison pour un statut de prisonnier politique que le premier ministre britannique, Margaret THATCHER, n'accordera jamais.

- Loi sur la nationalité britannique (*British Nationality Act*)

1982

- Guerre des Malouines.

- Neil KINNOCK (gallois) est élu à la tête du parti travailliste.

- Lancement de S4C : chaîne de télévision galloise

1983

- Gerry ADAMS élu président du Sinn Fein (branche politique de l'IRA) et député de Belfast-Ouest.

1984-1985 : Grève des mineurs, qui durera un an et se soldera par un échec.

1986 : Suppression du Conseil de Londres

1987 : Formation d'un groupe parlementaire SNP/*Plaid Cymru* à Westminster

1988

- Juillet : *Claim of Right for Scotland* : rapport du groupe *Campaign for a Scottish Assembly*

- Création de la Convention Constitutionnelle écossaise

- Le gallois devient une matière obligatoire à l'école (dans les régions où la langue est parlée majoritairement).

- 6 mars : 3 membres de l'IRA désarmés sont tués à Gibraltar. A leurs funérailles, le loyaliste Michael STONE ouvre le feu et lance des grenades, tuant trois personnes et en blessant cinquante autres. Quelques jours plus tard, à l'enterrement des trois nouvelles victimes, deux soldats britanniques sont battus à mort.

1989

- 30 mars : Première réunion de la Convention Constitutionnelle écossaise

1989-1990 : Crise de la *poll tax* ou impôt par capitation en Écosse, puis en Angleterre et au Pays de Galles.

1990

- 27 novembre : John MAJOR devient premier ministre.

- Novembre : Rapport de la Convention Constitutionnelle écossaise

1991

- Lancement de la première « Charte du Citoyen » précisant ce que le public peut attendre des services publics.

1992

- Une loi donne statut égal au gallois et à l'anglais dans les organismes publics.

- Lancement de « *Campaign for the Welsh Assembly* »

- Traité de MAASTRICHT

- Création du Comité des Régions

- Ouverture de « *Wales Europe* » et de « *Scotland Europa* » à Bruxelles

- Elections législatives : victoire des conservateurs

1993

- Privatisation du *British Rail*

- Décembre : le Premier Ministre britannique John MAJOR et le Premier Ministre irlandais Albert REYNOLDS signent une déclaration visant à régler le conflit irlandais.

1994

- Janvier : les Etats-Unis (gouvernement CLINTON) octroient un visa au leader du Sinn Fein, Gerry ADAMS afin qu'il puisse participer à un congrès de politique étrangère.

- Réforme des collectivités territoriales en Écosse et au Pays de Galles.

- 12 Mai : mort brutale du dirigeant travailliste John SMITH

- 21 juillet : Tony BLAIR devient leader du parti travailliste. Changement de stratégie du *New Labour*. Abrogation de la « clause 4 » des statuts du parti et renonciation à la nationalisation des moyens de production. Diminution progressive du poids des syndicats.

- 1<sup>er</sup> septembre : cessez-le-feu de l'IRA.

1995

- Février : la Grande-Bretagne et l'Irlande annoncent un plan de paix pour l'Irlande.
- 21 juin : Ratification du traité de Maastricht par la Chambre des Communes.
- 30 novembre : Rapport final de la Convention Constitutionnelle écossaise : « Scotland's Parliament, Scotland's Right »
- *Shaping the Vision*, Parti travailliste gallois

#### 1996

- 9 février : Fin du cessez-le-Feu de l'IRA en Irlande du Nord. Un attentat fait deux morts à Londres (Docks).

#### 1997

- 1<sup>er</sup> mai : Victoire travailliste aux législatives, Tony BLAIR devient premier ministre. *Présentation du livre blanc gallois : « A Voice for Wales ».*
- 1<sup>er</sup> Juillet : Cessez-le-feu de l'IRA provisoire.
- 20 juillet : Le Sinn Fein entre à nouveau dans les négociations de paix.
- 24 Juillet : Présentation du Livre Blanc « Scotland's Parliament ».
- 11 septembre Référendum en Écosse  
74.3 % Oui à la création du parlement écossais (25.7 % de Non) ; 63.5 % pour le pouvoir de lever l'impôt (36.5 % de Non). Participation : 60.4 %.
- et au Pays de Galles le 18 septembre  
50.3 % Oui à la création d'une Assemblée Nationale galloise ; Non : 49.7 % ; Participation : 50.3 % (6721 voix d'écart).
- Octobre : les leaders des groupes protestants et catholiques se rencontrent et Tony BLAIR pose les principes d'une discussion avec Gerry ADAMS.
- 11 décembre : Introduction du projet de loi écossais

#### 1998

- 10 avril : Signature d'un accord historique du Vendredi saint conclu à Belfast entre Londres, Dublin et les partis protestants et catholiques, dont le Sinn Fein. L'IRA annonce son soutien pour l'accord de paix.
- 23 mai : Victoire du oui (71,1%) au référendum sur l'accord de paix en Irlande du nord.
- 1<sup>er</sup> juillet : Élection du parlement d'Ulster de David TRIMBLE et S. MALLON aux postes de vice-premier Ministre.
- Octobre : le catholique John HUME et le protestant David TRIMBLE reçoivent le Prix Nobel de la Paix pour leur action en faveur de l'accord de paix en Irlande du Nord.
- 24 novembre : Discours du trône annonçant la fin des Lords héréditaires.
- Ratification de la Charte européenne d'autonomie locale

#### 1999

- Mars : le gouvernement britannique repousse l'échéance fixée à l'Irlande du Nord pour la création d'un gouvernement en raison du retard du désarmement de l'IRA.
- 1<sup>er</sup> avril : Entrée en vigueur du salaire minimum (*National Minimum Wage*). Au 1<sup>er</sup> octobre 2006, le salaire horaire adulte pour les personnes âgées de 22 ans et plus est de £5.35 par heure (7.85 euros). Il est de £4.45 par heure (6.53 euros) pour les travailleurs entre 18-21 ans. Il est de £3.30 /heure (4.84 euros) pour les 16-17 ans. Une augmentation est prévue au 1<sup>er</sup> Octobre 2007 (voir site internet du Ministère du Commerce et de l'Industrie). Pour comparaison, il est de 8.27 euros en France (Décret n° 2006-751 du 29 juin 2006).  
*Un smicard britannique travaillant ses quarante heures par semaine « gagnera » 15 230 euros annuels – mais ne déposera que 12 872 euros sur son compte en banque, une fois qu'on aura déduit de son salaire impôt sur le revenu et national insurance (cotisation sociale).*
- 13 avril : suspension des discussions sur le désarmement des groupes paramilitaires.
- 6 Mai : Premières élections à l'Assemblée Nationale Galloise et au Parlement écossais.
- 12 mai : élection de Alun MICHAEL : Premier Secrétaire Gallois
- 13 Mai : élection de Donald DEWAR : Premier Ministre écossais
- 26 mai : Inauguration de l'Assemblée Nationale Galloise par la Reine
- 28 juin : Tony BLAIR et son homologue de la république d'Irlande, Bertie AHERN se rencontrent dans l'espoir de parvenir à la réalisation des accords de paix.
- 1<sup>er</sup> juillet : Inauguration du parlement écossais par la Reine.
- Juillet : David TRIMBLE, leader du Parti unioniste des protestants de l'Ulster (UUP) refuse de former un gouvernement avec le Sinn Fein tant que l'IRA ne sera pas totalement désarmée.

- 1<sup>er</sup> octobre : *Memorandum of Understanding*, Cm 4444.
- 29 octobre : Wendy ALEXANDER annonce l'abolition de la Section 28.
- 2 décembre : Pouvoir dévolu à la nouvelle Assemblée d'Irlande du Nord.
- Décembre : Le parlement écossais se prononce sur la proposition de Lord HAMILTON d'abolir l'*Act of Settlement*. La motion est rejetée à l'unanimité

## 2000

- 9 février : Rhodri MORGAN est élu Premier secrétaire de l'Assemblée galloise, après la démission d'Alun MICHAEL.
- 24 février : le parlement écossais approuve le Code de conduite pour les membres du parlement
- 2 mars : Signature de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.
- Mars : Conseil européen de Lisbonne
- 10 mai : « *Better Wales* »
- 30 mai : Northern Ireland Act
- Juillet : Décès de Enric MIRALLES, architecte de Holyrood
- 3 août : Ieuan WYN JONES : nouveau dirigeant du Plaid Cymru
- 11 octobre : décès de Donald DEWAR
- 27 octobre : élection de Henry MCLEISH comme Premier Ministre écossais

## 2001

- 1<sup>er</sup> mars : Réunion du Comité Ministériel Joint – Europe (JMC) à Londres.
- 27 mars : Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet).
- 10 mai : 1<sup>ère</sup> réunion du Comité sur les affaires régionales.
- 28 mai : Déclaration politique des régions constitutionnelles de Bavière, de Catalogne, Rhénanie du Nord, Westphalie, Salzbourg, Ecosse, Wallonie et Flandres à Bruxelles
- 7 juin : Elections législatives générales. Les travaillistes gagnent à nouveau les élections : 40,7% des voix. Ils font élire 413 députés à la Chambre des communes contre 166 pour leurs plus proches rivaux, les conservateurs de William HAGUE. Par contre, les libéraux-démocrates de Charles KENNEDY, avec 52 élus et 18,3% des votes, sont en nette progression.
- 28 juin : le SNP et le Plaid Cymru forment un groupe parlementaire commun à la Chambre des Communes
- 1<sup>er</sup> juillet : Démission de David TRIMBLE
- 15 octobre : 1<sup>er</sup> cas du JCPC sur les pouvoirs du parlement écossais
- Novembre : Publication du livre blanc sur la réforme de la Chambre des Lords
- 8 novembre : Réunion du JMC Europe
- Novembre : Démission de Henry MCLEISH à la suite d'accusations concernant une gestion « obscure » de sa circonscription lorsqu'il était parlementaire à Westminster.
- 22 novembre : Election de Jack MCCONNELL comme Premier Ministre écossais.

## 2002

- 7 mars : Réunion du JMC Europe
- 4 juin : Cérémonie du Jubilé de la Reine d'Angleterre.
- 11 juin : Réunion du JMC Europe
- Lancement de la réforme de la Chambre des Lords et limitation du nombre de pairs héréditaires
- 24 juillet : *Education Act*
- 27 septembre : Réunion du JMC Europe
- 14 octobre : Suspension des institutions semi autonomes d'Irlande du Nord. dans le cadre d'allégations d'espionnage au profit de l'IRA par des membres du Sinn Fein. Le processus de paix est paralysé.
- 22 octobre : Réunion du JMC Europe
- 18 novembre : Réunion du Comité des affaires galloises
- 21 novembre : réunion du Grand Comité gallois.

## 2003

- 15 janvier : Publication du rapport du Comité constitutionnel de la Chambre des Lords : « Devolution : Inter-Institutional Relations in the United Kingdom ».
- 30 janvier : Réunion JMC Europe
- 7 février : « *Europe and the Regions* » : rapport du gouvernement britannique pour la Convention sur le futur de l'Europe
- 12 février : Réunion du Grand Comité écossais.

- 24 mars : Publication du rapport du Comité des affaires galloises « *The primary legislative process as it affects Wales* ».
- Mai : Elections à l'Assemblée Nationale Galloise et au Parlement écossais.
- 26 novembre : Discours de la Reine
- 26 novembre : Elections à l'Assemblée nord-irlandaise

## 2004

- 18 mars : Réunion du Comité Ministériel Joint – Europe (JMC)
- 31 mars : Publication du rapport de la Commission RICHARD.
- 5 au 7 avril : Visite d'État de la Reine Elisabeth II
- 27 mai : Réunion du Comité Ministériel Joint – Europe (JMC)
- 10 Juin : Elections du Maire de Londres et de l'Assemblée du Grand Londres ; au Parlement européen ; élections locales.
- 22 juin : Le président du SNP, John SWINNEY, démissionne suite au faible résultat aux élections européennes
- 23 juin : Réunion du Comité Ministériel Joint – Europe (JMC)
- 6 juillet : débat du Comité aux affaires galloises sur le rapport de la Commission RICHARD.
- 20 juillet : Réunion du Comité Ministériel Joint – Europe (JMC)
- 22 juillet : *Scottish Parliament (Constituencies) Act* reçoit l'assentiment royal
- 7 septembre : Première réunion du parlement dans le nouveau bâtiment à Holyrood
- 14 septembre : Réunion du Comité Ministériel Joint – Europe (JMC)
- 20 octobre : Réunion du Comité Ministériel Joint – Europe (JMC)
- 19 novembre : 6<sup>ème</sup> sommet du BIC à Guernsey.
- 23 novembre : Discours de la Reine
- 9 décembre : échec des négociations pour la relance du processus de paix en Irlande du Nord
- 20 décembre : cambriolage de la Northern Bank de Belfast. Les autorités britanniques et irlandaises attribuent le cambriolage à l'IRA.

## 2005

- 3 février : l'IRA annonce la suspension de son désarmement.
- Mars : *Constitutional Reform Act*
- 31 mars – 7 avril : l'exécutif écossais soutient la semaine du Tartan à New York et Québec.
- 6 avril : au début de la campagne pour les législatives du 5 mai, Gerry ADAMS annonce que l'IRA doit être mise hors-circuit pour le succès du processus de paix et lance une consultation à cet effet au sein du mouvement.
- 11 Avril : Dissolution du Parlement britannique
- 20 avril : *Further and Higher Education (Scotland) Act 2005*. Assentiment royal le 1<sup>er</sup> juin.
- 21 avril : *Gaelic Language (Scotland) Act 2005*. Assentiment royal le 1<sup>er</sup> juin.
- 5 mai : Elections législatives générales.  
Victoire de Tony BLAIR (35,2%) pour la troisième fois, lors des élections législatives. Ils font élire 356 députés à la Chambre des communes contre 198 pour leurs plus proches rivaux, les conservateurs de Michael HOWARD. Il s'agit d'une troisième victoire pour BLAIR, qui devient le premier travailliste à obtenir trois mandats consécutifs.  
En Ecosse, le nombre de sièges passe de 72 à 59.
- Elections locales
- Elections municipales (2<sup>èmes</sup>) dans les villes de Doncaster, Hartlepool, North Tyneside, et Stoke on Trent
- 9 mai : Jim WALLACE démissionne de son poste de leader des libéraux démocrates écossais. Nicol STEPHEN sera élu pour le remplacer le 23 juin.
- 20 mai : 7<sup>ème</sup> sommet du BIC sur l'Île de Man.
- 15 juin : Publication par le Wales Office du livre blanc « *Better Governance for Wales* ». Le projet de loi est introduit au parlement le 8 décembre et le rapport du comité des affaires galloises est publié le 13 décembre.
- 28 juin : Remaniement des comités au parlement écossais
- 30 juin : 4 parlementaires du SSP (Colin FOX, Rosie KANE, Frances CURRAN, Carolyn LECKIE) sont suspendus 1 mois du parlement pour avoir interrompu les questions au Premier Ministre pour protester contre le sommet du G8 à Gleneagles.
- 1<sup>er</sup> juillet : Présidence du Conseil de l'Union européenne pour 6 mois (31.12.05)
- 6-8 juillet : Sommet du G8 à Gleneagles en Ecosse



- 6 juillet : Londres obtient l'organisation des Jeux Olympiques en 2012
- 7 juillet : Attentats terroristes à Londres
- 20 juillet : Nicol STEPHEN annonce l'augmentation des frais d'inscription pour les étudiants anglais et nord-irlandais.
- 28 juillet : l'IRA annonce la fin de la "lutte armée" et son intention de poursuivre son objectif de réunification de l'Irlande par des voies démocratiques.
- 6 août : Mort de Robin COOK
- 1<sup>er</sup> septembre : Démission de Lord Mike WATSON (plaide coupable pour avoir mis feu aux rideaux d'un hôtel à l'occasion d'un dîner).
- 24-29 octobre : Jack McCONNELL visite New York, Ottawa et Toronto et rencontre Donald TRUMP.
- 31 octobre : David McLEITCH démissionne de son poste de leader du parti conservateur écossais après les révélations des médias sur ses dépenses de taxi.
- 3 novembre : Jack McCONNELL et le président du Malawi, Bingu WU MUTHARIKA signe un accord de coopération.
- 4 novembre : démission de Brian MONTEITH du parlement écossais après avoir admis envoyé un e-mail à un journal intitulé « McLEITCHIE must go »
- 21 novembre : Tommy SHERIDAN est arrêté lors d'une protestation contre les raids pour les demandeurs d'asile.
- 23 novembre : le parlement approuve des changements de procédure pour les motions SEWEL et notamment le nom désormais : une motion de consentement législatif (*legislative consent motion*) . Création du Chapitre 9B « *Consent in relation to UK Parliament Bills* » dans le règlement du parlement.
- 23 novembre : le gouvernement de l'Assemblée Nationale galloise lance « *Wales : a vibrant economy* », sa stratégie économique pour le pays de Galles.
- 28 novembre : Alex SALMOND publie un « *blueprint* » pour l'indépendance.
- 30 novembre : les dirigeants des partis vert, socialiste et nationaliste prennent part à une réunion sur l'indépendance à Edimbourg. Lancement de la Convention de l'indépendance (*Independence Convention*).
- 30 novembre : Fermeture du *Wales European Centre*.
- 8 décembre : Publication du projet de loi GWA.
- 13 décembre : Rapport du Comité des affaires galloises sur le GWA

## 2006

- 9 janvier : Seconde lecture du GWA devant les communes
- 17 janvier : Lord BAKER propose une loi interdisant les parlementaires ne représentant pas les circonscriptions anglaise de voter sur des domaines dévolus aux assemblées écossaise et galloise.
- 19 janvier : Publication du rapport ARBUTHNOTT sur les systèmes électoraux et les circonscriptions en Ecosse. Débat le 15 février au Westminster Hall.
- 28 février : le GWA passe devant les Communes.
- 2-3 mars : le groupedu BIC sur l'exclusion sociale se rencontre à Edimbourg.
- 3 mars : seconde lecture du projet de loi visant à interdire la double candidature en Ecosse.
- 21 mars : Mort de Margaret EWING, parlementaire écossaise.
- 31 mars : Margaret SMITH, libéral-démocrate, devient la première parlementaire écossaise à se marier avec une partenaire du même sexe lors d'une cérémonie civile.
- 3 avril : début de la semaine du tartan aux Etats-Unis
- 19 avril : le gouvernement échoue à la Chambre des Lords sur les règles d'interdiction de double candidature dans le GWA.
- Avril : Lord PHILLIPS devient le premier juge d'Angleterre et du pays de Galles, le *Lord Chief Justice*
- 4 mai : Elections locales en Angleterre
- 5 mai : Remaniement ministériel à la suite de la défaite du parti travailliste aux élections locales. Création d'un nouveau Ministère pour les Communautés et le gouvernement local. Douglas ALEXANDER remplace Alistair DARLING (Ministère du Commerce et de l'Industrie) au Ministère du Transport et au poste de secrétaire d'Etat aux affaires écossaises.
- 24 mai : Jack McCONNELL déclare qu'il soutiendra l'équipe de Trinidad & Tobago lors de la coupe du monde et non l'Angleterre.
- 30 mai : Visite du Prince Charles au Parlement écossais.
- 2 juin : 8<sup>ème</sup> sommet du BIC à Londres présidé par John PRESCOTT.
- 9 juin : 28<sup>ème</sup> Sommet franco-britannique
- 19 juin : Rapport du Comité des affaires écossaises sur la Convention SEWEL.

- 22 juin : Le gouvernement de l'assemblée demande que le gallois soit utilisé dans les institutions européennes.
- 5 juillet : premier rapport annuel du Premier Ministre gallois
- 10 juillet : Article de Murray RITCHIE, président de la Convention sur l'indépendance, dans « *The Scotsman* » proposant le retrait de l'Ecosse de l'Union des parlements de 1707 mais son maintien dans l'Union des Couronnes de 1603.
- 25 juillet : le GWA reçoit l'assentiment royal.
- 4 août : Tommy SHERIDAN gagne son procès en diffamation contre le tabloïd *News of the World* qui l'accusait de mœurs légères ; il obtient 200.000 livres de dommages et intérêts par une majorité de 7/4. Début septembre 2006, Tommy SHERIDAN choisit de quitter le SSP avec la majorité de ses membres, pour fonder un nouveau mouvement appelé Solidarité (Mouvement socialiste d'Ecosse).
- 11 septembre : Jack MCCONNELL annonce que le jour de Saint ANDREWS sera fête nationale en 2007 (en échange de la perte d'un jour férié) . Approbation par les membres du Parlement écossais le 28 septembre. La loi, *St Andrews Bank Holiday (Scotland) Act*, est votée le 29 novembre 2006.
- septembre : David CAMERON, le leader du parti conservateur visite l'Ecosse et s'excuse pour l'introduction de la poll tax en 1989 la déclarant « clumsy et injuste ».
- 26 septembre : Dernier congrès du parti travailliste pour Tony BLAIR.
- 4 octobre : Démission de Colin BOYD de son poste de Lord Avocat. Il souhaite être plus actif à la Chambre des Lords. Elish ANGIOLINI le remplace le 5 octobre. C'est la première femme à être élue à ce poste.
- 10 octobre : Réunion du Conseil Ministériel Joint – Europe (JMC).
- 12 octobre : Alex SALMOND déclare que s'il est élu Premier Ministre, il prendra des mesures pour que l'Ecosse ait sa propre équipe olympique pour les jeux de 2012.
- 24 octobre : Canon KENYON WRIGHT, président de la précédente Convention Constitutionnelle écossaise déclare à la Chambre des Lords que l'Angleterre devrait avoir son propre parlement afin de refléter un sens grandissant d'identité. Lancement de la Convention Constitutionnelle anglaise à Westminster.
- Jack MCCONNELL déclare dans une conférence que le parlement écossais n'a pas besoin de plus de pouvoirs et déclare que l'indépendance mènera à un conflit inter-ethnique.
- 26 octobre : Publication du livre blanc sur le gouvernement local « *Strong and Prosperous Communities* »
- 27 Octobre : Réunion sectorielle du BIC sur les langues indigènes, minoritaires
- 15 novembre : Discours de la Reine
- 16-17 novembre : 7<sup>ème</sup> conférence annuelle des présidents des régions européennes dotées du pouvoir législatif à Cardiff. Le pays de Galles passe la présidence à la Catalogne.
- 22 novembre : *Northern Ireland (St Andrew's Agreement) Act* reçoit l'assentiment royal.
- 24 novembre : Tony BLAIR lors de la conférence écossaise du parti travailliste à Oban déclare qu'il déteste « les politiques de grief et de peur » du SNP et que le nationalisme est une « vue réactionnaire périmée de l'État-nation »
- 27 novembre : Réunion du Conseil Ministériel Joint – Europe (JMC).
- 28 novembre : Discours de Peter HAIN devant l'Assemblée Nationale galloise pour discuter du discours de la Reine.
- 1<sup>er</sup> décembre : Discours de Rhodri MORGAN « *Recipe for 21<sup>st</sup> Century Socialism* » à Swansea
- 7 décembre : Réunion sectorielle du BIC sur les drogues
- 7 décembre : *Adoption and Children (Scotland) Act 2007* : autorise l'adoption des couples homosexuels. La loi reçoit l'assentiment royal le 15 janvier 2007.
- 12 décembre : le Grand Comité Nord-irlandais se réunit à Belfast.
- 13 décembre : Alex SALMOND s'engage à ne pas augmenter l'impôt sur le revenu dans une Ecosse indépendante.

## 2007

- 5 janvier : Rencontre informelle (révélée par *The Herald*) entre les verts et les nationalistes écossais pour une collaboration parlementaire et une éventuelle coalition après les élections de mai.
- 22 janvier : le leader libéral-démocrate de l'Assemblée galloise, Mike GERMAN et son homologue écossais, Nicol STEPHEN tiennent un “sommet celtique” à Londres afin de discuter de domaines d'intérêt mutuel en vue des élections de mai.
- 25 janvier : la Chambre des Lords discute des 300 ans de l'Union Anglo-écossaise
- 7 février : le gouvernement publie un livre blanc sur la réforme de la Chambre des Lords incluant

des recommandations pour la représentation des territoires.

- 21 février : le comité des affaires constitutionnelles annonce une enquête sur la dévolution : « *Devolution : a decade on* »
- 22 février : le comité des affaires écossaises publie son rapport d'activité annuelle pour 2006
- 26 février : le comité des affaires galloises publie son rapport d'activité annuelle pour 2006.
- 7 mars : Elections à l'Assemblée nord-irlandaise : le Parti unioniste démocratique (DUP) de M. PAISLEY et le Sinn Féin sont les deux partis arrivés en tête avec respectivement 36 et 28 des 108 sièges
- Mars : Memorandum of Understanding signé avec la Patagonie (Province de Chubut).
- 2 avril : Dissolution du parlement écossais
- 3 mai : Troisièmes élections au Parlement écossais et à l'Assemblée Nationale galloise  
Elections municipales dans trois villes anglaises : Bedford, Mansfield et Middlesbrough  
Elections locales pour renouveler 10 500 sièges de conseillers locaux pour 312 autorités locales
- 8 mai : Fonctionnement de l'Assemblée nord-irlandaise
- 9 mai : Première session du parlement écossais issu des élections
- 27 juin : Démission de Tony BLAIR de son poste de Premier Ministre. Il est remplacé par Gordon BROWN.
- 27 juin : « *One Wales. A progressive agenda for the Government of Wales* » : accord de coalition entre le parti travailliste gallois et le Plaid Cymru.
- 16 juillet : Sommet annuel (9<sup>ème</sup>) du BIC à Belfast. Première rencontre officielle entre Alex SALMOND et Gordon BROWN.
- 15 août : Jack MCCONNELL démissionne de son poste de dirigeant du parti travailliste écossais. Il est remplacé par Wendy ALEXANDER.

## 2008

- Elections du Maire de Londres et de l'Assemblée. Ken LIVINGSTONE se présente pour un troisième mandat.
- Septembre : Création de la Cour suprême (*Supreme Court of the United Kingdom*) prévue par loi adoptée en mars 2005 (*Constitutional reform Act*)





## 8. SCOTLAND ACT 1998 - EXTRAITS



### Part I - The Scottish Parliament

1. - (1) There shall be a Scottish Parliament.
- (2) One member of the Parliament shall be returned for each constituency (under the simple majority system) at an election held in the constituency.
- (3) Members of the Parliament for each region shall be returned at a general election under the additional member system of proportional representation provided for in this Part and vacancies among such members shall be filled in accordance with this Part.
- (4) The validity of any proceedings of the Parliament is not affected by any vacancy in its membership.
- (5) Schedule 1 (which makes provision for the constituencies and regions for the purposes of this Act and the number of regional members) shall have effect.

#### *General elections*

##### **Ordinary general elections.**

2. - (1) The day on which the poll at the first ordinary general election for membership of the Parliament shall be held, and the day, time and place for the meeting of the Parliament following that poll, shall be appointed by order made by the Secretary of State.
- (2) The poll at subsequent ordinary general elections shall be held on the first Thursday in May in the fourth calendar year following that in which the previous ordinary general election was held, unless the day of the poll is determined by a proclamation under subsection (5).
- (3) If the poll is to be held on the first Thursday in May, the Parliament-
  - (a) is dissolved by virtue of this section at the beginning of the minimum period which ends with that day, and
  - (b) shall meet within the period of seven days beginning immediately after the day of the poll.
- (4) In subsection (3), "the minimum period" means the period determined in accordance with an order under section 12(1).
- (5) If the Presiding Officer proposes a day for the holding of the poll which is not more than one month earlier, nor more than one month later, than the first Thursday in May, Her Majesty may by proclamation under the Scottish Seal-
  - (a) dissolve the Parliament,
  - (b) require the poll at the election to be held on the day proposed, and
  - (c) require the Parliament to meet within the period of seven days beginning immediately after the day of the poll.
- (6) In this Act "the Scottish Seal" means Her Majesty's Seal appointed by the Treaty of Union to be kept and used in Scotland in place of the Great Seal of Scotland.

#### *Presiding Officer and administration*

##### **Presiding Officer**

19. - (1) The Parliament shall, at its first meeting following a general election, elect from among its members a Presiding Officer and two deputies.
- (2) A person elected Presiding Officer or deputy shall hold office until the conclusion of the next election for Presiding Officer under subsection (1) unless he previously resigns, ceases to be a member of the Parliament otherwise than by virtue of a dissolution or is removed from office by resolution of the Parliament.
- (3) If the Presiding Officer or a deputy ceases to hold office before the Parliament is dissolved, the Parliament shall elect another from among its members to fill his place.
- (4) The Presiding Officer's functions may be exercised by a deputy if the office of Presiding Officer is vacant or the Presiding Officer is for any reason unable to act.
- (5) The Presiding Officer may (subject to standing orders) authorise any deputy to exercise functions on his behalf.

- (6) Standing orders may include provision as to the participation (including voting) of the Presiding Officer and deputies in the proceedings of the Parliament.
- (7) The validity of any act of the Presiding Officer or a deputy is not affected by any defect in his election.

Scottish Parliamentary Corporate Body.

**21.** - (1) There shall be a body corporate to be known as "The Scottish Parliamentary Corporate Body" (referred to in this Act as the Parliamentary corporation) to perform the functions conferred on the corporation by virtue of this Act or any other enactment.

(2) The members of the corporation shall be-

(a) the Presiding Officer, and

(b) four members of the Parliament appointed in accordance with standing orders.

(3) The corporation shall provide the Parliament, or ensure that the Parliament is provided, with the property, staff and services required for the Parliament's purposes.

(4) The Parliament may give special or general directions to the corporation for the purpose of or in connection with the exercise of the corporation's functions.

...

### **Legislation**

#### *Acts of the Scottish Parliament.*

**28.** - (1) Subject to section 29, the Parliament may make laws, to be known as Acts of the Scottish Parliament.

(2) Proposed Acts of the Scottish Parliament shall be known as Bills; and a Bill shall become an Act of the Scottish Parliament when it has been passed by the Parliament and has received Royal Assent.

(3) A Bill receives Royal Assent at the beginning of the day on which Letters Patent under the Scottish Seal signed with Her Majesty's own hand signifying Her Assent are recorded in the Register of the Great Seal.

(4) The date of Royal Assent shall be written on the Act of the Scottish Parliament by the Clerk, and shall form part of the Act.

(5) The validity of an Act of the Scottish Parliament is not affected by any invalidity in the proceedings of the Parliament leading to its enactment.

(6) Every Act of the Scottish Parliament shall be judicially noticed.

(7) This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland.

#### *Legislative competence.*

**29.** - (1) **An Act of the Scottish Parliament is not law so far as any provision of the Act is outside the legislative competence of the Parliament.**

(2) A provision is outside that competence so far as any of the following paragraphs apply-

(a) it would form part of the law of a country or territory other than Scotland, or confer or remove functions exercisable otherwise than in or as regards Scotland,

(b) it relates to reserved matters,

(c) it is in breach of the restrictions in Schedule 4,

(d) it is incompatible with any of the Convention rights or with Community law,

(e) it would remove the Lord Advocate from his position as head of the systems of criminal prosecution and investigation of deaths in Scotland.

(3) For the purposes of this section, the question whether a provision of an Act of the Scottish Parliament relates to a reserved matter is to be determined, subject to subsection (4), by reference to the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances.

(4) A provision which-

(a) would otherwise not relate to reserved matters, but

(b) makes modifications of Scots private law, or Scots criminal law, as it applies to reserved matters,

is to be treated as relating to reserved matters unless the purpose of the provision is to make the law in question apply consistently to reserved matters and otherwise.

#### *Scrutiny of Bills before introduction.*

**31.** - (1) A member of the Scottish Executive in charge of a Bill shall, on or before introduction of the Bill in the Parliament, state that in his view the provisions of the Bill would be within the legislative competence of the Parliament.

(2) The Presiding Officer shall, on or before the introduction of a Bill in the Parliament, decide whether or not in his view the provisions of the Bill would be within the legislative competence of the Parliament and state his decision.

(3) The form of any statement, and the manner in which it is to be made, shall be determined under standing orders, and standing orders may provide for any statement to be published.

***Submission of Bills for Royal Assent.***

**32.** - (1) It is for the Presiding Officer to submit Bills for Royal Assent.

(2) The Presiding Officer shall not submit a Bill for Royal Assent at any time when-

- (a) the Advocate General, the Lord Advocate or the Attorney General is entitled to make a reference in relation to the Bill under section 33,
- (b) any such reference has been made but has not been decided or otherwise disposed of by the Judicial Committee, or
- (c) an order may be made in relation to the Bill under section 35.

(3) The Presiding Officer shall not submit a Bill in its unamended form for Royal Assent if-

- (a) the Judicial Committee have decided that the Bill or any provision of it would not be within the legislative competence of the Parliament, or
- (b) a reference made in relation to the Bill under section 33 has been withdrawn following a request for withdrawal of the reference under section 34(2)(b).

**33.** - (1) The Advocate General, the Lord Advocate or the Attorney General may refer the question of whether a Bill or any provision of a Bill would be within the legislative competence of the Parliament to the Judicial Committee for decision.

(2) Subject to subsection (3), he may make a reference in relation to a Bill at any time during-

- (a) the period of four weeks beginning with the passing of the Bill, and
- (b) any period of four weeks beginning with any subsequent approval of the Bill in accordance with standing orders made by virtue of section 36(5).

(3) He shall not make a reference in relation to a Bill if he has notified the Presiding Officer that he does not intend to make a reference in relation to the Bill, unless the Bill has been approved as mentioned in subsection (2)(b) since the notification.

***ECJ references.***

**34.** - (1) This section applies where-

- (a) a reference has been made in relation to a Bill under section 33,
- (b) a reference for a preliminary ruling has been made by the Judicial Committee in connection with that reference, and
- (c) neither of those references has been decided or otherwise disposed of.

(2) If the Parliament resolves that it wishes to reconsider the Bill-

- (a) the Presiding Officer shall notify the Advocate General, the Lord Advocate and the Attorney General of that fact, and
- (b) the person who made the reference in relation to the Bill under section 33 shall request the withdrawal of the reference.

(3) In this section "a reference for a preliminary ruling" means a reference of a question to the European Court under Article 177 of the Treaty establishing the European Community, Article 41 of the Treaty establishing the European Coal and Steel Community or Article 150 of the Treaty establishing the European Atomic Energy Community.

***Power to intervene in certain cases.***

**35.** - (1) If a Bill contains provisions-

- (a) which the Secretary of State has reasonable grounds to believe would be incompatible with any international obligations or the interests of defence or national security, or
- (b) which make modifications of the law as it applies to reserved matters and which the Secretary of State has reasonable grounds to believe would have an adverse effect on the operation of the law as it applies to reserved matters,

he may make an order prohibiting the Presiding Officer from submitting the Bill for Royal Assent.

(2) The order must identify the Bill and the provisions in question and state the reasons for making the order.

(3) The order may be made at any time during-

- (a) the period of four weeks beginning with the passing of the Bill,
- (b) any period of four weeks beginning with any subsequent approval of the Bill in accordance with standing orders made by virtue of section 36(5),

- (c) if a reference is made in relation to the Bill under section 33, the period of four weeks beginning with the reference being decided or otherwise disposed of by the Judicial Committee.
- (4) The Secretary of State shall not make an order in relation to a Bill if he has notified the Presiding Officer that he does not intend to do so, unless the Bill has been approved as mentioned in subsection (3)(b) since the notification.
- (5) An order in force under this section at a time when such approval is given shall cease to have effect.

### **Stages of Bills.**

- 36.** - (1) Standing orders shall include provision-
- (a) for general debate on a Bill with an opportunity for members to vote on its general principles,
  - (b) for the consideration of, and an opportunity for members to vote on, the details of a Bill, and
  - (c) for a final stage at which a Bill can be passed or rejected.
- (2) Subsection (1) does not prevent standing orders making provision to enable the Parliament to expedite proceedings in relation to a particular Bill.
- (3) Standing orders may make provision different from that required by subsection (1) for the procedure applicable to Bills of any of the following kinds-
- (a) Bills which restate the law,
  - (b) Bills which repeal spent enactments,
  - (c) private Bills.
- (4) Standing orders shall provide for an opportunity for the reconsideration of a Bill after its passing if (and only if)-
- (a) the Judicial Committee decide that the Bill or any provision of it would not be within the legislative competence of the Parliament,
  - (b) a reference made in relation to the Bill under section 33 is withdrawn following a request for withdrawal of the reference under section 34(2)(b), or
  - (c) an order is made in relation to the Bill under section 35.
- (5) Standing orders shall, in particular, ensure that any Bill amended on reconsideration is subject to a final stage at which it can be approved or rejected.
- (6) References in subsection (4), sections 28(2) and 38(1)(a) and paragraph 7 of Schedule 3 to the passing of a Bill shall, in the case of a Bill which has been amended on reconsideration, be read as references to the approval of the Bill.

### **Other provisions**

#### *Acts of Union.*

- 37.** The Union with Scotland Act 1706 and the Union with England Act 1707 have effect subject to this Act.

#### *Letters Patent and proclamations.*

- 38.** - (1) The Keeper of the Registers of Scotland shall record in the Register of the Great Seal-
- (a) all Letters Patent signed with Her Majesty's own hand signifying Her Assent to a Bill passed by the Parliament, and
  - (b) all royal proclamations under sections 2(5) and 3(2), which have passed under the Scottish Seal.

### **Members' interests.**

- 39.** - (1) Provision shall be made for a register of interests of members of the Parliament and for the register to be published and made available for public inspection.
- (2) Provision shall be made-
- (a) requiring members of the Parliament to register in that register financial interests (including benefits in kind), as defined for the purposes of this paragraph,
  - (b) requiring that any member of the Parliament who has a financial interest (including benefits in kind), as defined for the purposes of this paragraph, in any matter declares that interest before taking part in any proceedings of the Parliament relating to that matter.
- (3) Provision made in pursuance of subsection (2) shall include any provision which the Parliament considers appropriate for preventing or restricting the participation in proceedings of the Parliament of a member with an interest defined for the purposes of subsection (2)(a) or (b) in a matter to which the proceedings relate.
- (4) Provision shall be made prohibiting a member of the Parliament from-
- (a) advocating or initiating any cause or matter on behalf of any person, by any means specified in the provision, in consideration of any payment or benefit in kind of a description so specified, or

- (b) urging, in consideration of any such payment or benefit in kind, any other member of the Parliament to advocate or initiate any cause or matter on behalf of any person by any such means.
- (5) Provision made in pursuance of subsections (2) to (4) shall include any provision which the Parliament considers appropriate for excluding from proceedings of the Parliament any member who fails to comply with, or contravenes, any provision made in pursuance of those subsections.
- (6) Any member of the Parliament who-
  - (a) takes part in any proceedings of the Parliament without having complied with, or in contravention of, any provision made in pursuance of subsection (2) or (3), or
  - (b) contravenes any provision made in pursuance of subsection (4),
 is guilty of an offence.
- (7) A person guilty of an offence under subsection (6) is liable on summary conviction to a fine not exceeding level 5 on the standard scale.

## **Part II - The Scottish Administration**

### *Ministers and their staff*

#### *The Scottish Executive*

- 44.** - (1) There shall be a Scottish Executive, whose members shall be-
- (a) the First Minister,
  - (b) such Ministers as the First Minister may appoint under section 47, and
  - (c) the Lord Advocate and the Solicitor General for Scotland.
- (2) The members of the Scottish Executive are referred to collectively as the Scottish Ministers.
- (3) A person who holds a Ministerial office may not be appointed a member of the Scottish Executive; and if a member of the Scottish Executive is appointed to a Ministerial office he shall cease to hold office as a member of the Scottish Executive.
- (4) In subsection (3), references to a member of the Scottish Executive include a junior Scottish Minister and "Ministerial office" has the same meaning as in section 2 of the House of Commons Disqualification Act 1975.

#### *The First Minister*

##### *Choice of the First Minister.*

- 45.** - (1) The First Minister shall be appointed by Her Majesty from among the members of the Parliament and shall hold office at Her Majesty's pleasure.
- (2) The First Minister may at any time tender his resignation to Her Majesty and shall do so if the Parliament resolves that the Scottish Executive no longer enjoys the confidence of the Parliament.
- (3) The First Minister shall cease to hold office if a person is appointed in his place.
- (4) If the office of First Minister is vacant or he is for any reason unable to act, the functions exercisable by him shall be exercisable by a person designated by the Presiding Officer.
- (5) A person shall be so designated only if-
- (a) he is a member of the Parliament, or
  - (b) if the Parliament has been dissolved, he is a person who ceased to be a member by virtue of the dissolution.
- (6) Functions exercisable by a person by virtue of subsection (5)(a) shall continue to be exercisable by him even if the Parliament is dissolved.
- (7) The First Minister shall be the Keeper of the Scottish Seal.

- 46.** - (1) If one of the following events occurs, the Parliament shall within the period allowed nominate one of its members for appointment as First Minister.

- (2) The events are-
- (a) the holding of a poll at a general election,
  - (b) the First Minister tendering his resignation to Her Majesty,
  - (c) the office of First Minister becoming vacant (otherwise than in consequence of his so tendering his resignation),
  - (d) the First Minister ceasing to be a member of the Parliament otherwise than by virtue of a dissolution.
- (3) The period allowed is the period of 28 days which begins with the day on which the event in question occurs; but-
- (a) if another of those events occurs within the period allowed, that period shall be extended (subject to paragraph (b)) so that it ends with the period of 28 days beginning with the day on which that other event occurred, and
  - (b) the period shall end if the Parliament passes a resolution under section 3(1)(a) or when Her Majesty appoints a person as First Minister.

(4) The Presiding Officer shall recommend to Her Majesty the appointment of any member of the Parliament who is nominated by the Parliament under this section.

#### *Ministers*

47. - (1) The First Minister may, with the approval of Her Majesty, appoint Ministers from among the members of the Parliament.

(2) The First Minister shall not seek Her Majesty's approval for any appointment under this section without the agreement of the Parliament.

(3) A Minister appointed under this section-

(a) shall hold office at Her Majesty's pleasure,

(b) may be removed from office by the First Minister,

(c) may at any time resign and shall do so if the Parliament resolves that the Scottish Executive no longer enjoys the confidence of the Parliament,

(d) if he resigns, shall cease to hold office immediately, and

(e) shall cease to hold office if he ceases to be a member of the Parliament otherwise than by virtue of a dissolution.

#### *The Scottish Law Officers*

48. - (1) It is for the First Minister to recommend to Her Majesty the appointment or removal of a person as Lord Advocate or Solicitor General for Scotland; but he shall not do so without the agreement of the Parliament.

(2) The Lord Advocate and the Solicitor General for Scotland may at any time resign and shall do so if the Parliament resolves that the Scottish Executive no longer enjoys the confidence of the Parliament.

...

#### *The Civil Service*

51. - (1) The Scottish Ministers may appoint persons to be members of the staff of the Scottish Administration.

(2) Service as-

(a) the holder of any office in the Scottish Administration which is not a ministerial office, or

(b) a member of the staff of the Scottish Administration,

#### *Power to transfer functions*

63. - (1) Her Majesty may by Order in Council provide for any functions, so far as they are exercisable by a Minister of the Crown in or as regards Scotland, to be exercisable-

(a) by the Scottish Ministers instead of by the Minister of the Crown,

(b) by the Scottish Ministers concurrently with the Minister of the Crown, or

(c) by the Minister of the Crown only with the agreement of, or after consultation with, the Scottish Ministers.

(2) Where an Order is made under subsection (1)(a) or (b) in relation to a function of a Minister of the Crown which is exercisable only with the agreement of, or after consultation with, another Minister of the Crown, the function shall, unless the Order provides otherwise, be exercisable by the Scottish Ministers free from any such requirement.

(3) An Order under this section may, in particular, provide for any function exercisable by the Scottish Ministers by virtue of an Order under subsection (1)(a) or (b) to be exercisable subject to a requirement for the function to be exercised with the agreement of, or after consultation with, a Minister of the Crown or other person.

### **Part III - Financial Provisions**

#### *Scottish Consolidated Fund*

64. - (1) There shall be a Scottish Consolidated Fund.

(2) The Secretary of State shall from time to time make payments into the Fund out of money provided by Parliament of such amounts as he may determine.

(3) Sums received by an office-holder in the Scottish Administration shall be paid into the Fund.

(4) Subsection (3) is subject to any provision made by or under an Act of the Scottish Parliament for the disposal of or accounting for such sums.

(5) The Treasury may, after consulting with the Scottish Ministers, by order designate receipts of any description specified in the order which are payable into the Fund (or would be but for any provision made by or under an Act of the Scottish Parliament).

(6) The Scottish Ministers shall make payments to the Secretary of State, at such times and by such methods

as the Treasury may from time to time determine, of sums equal to the total amount outstanding in respect of designated receipts.

(7) Amounts required for the payment of sums under subsection (6) shall be charged on the Fund.

(8) The Fund shall be held with the Paymaster General.

#### **Part IV - The Tax-Varying Power**

##### ***Power to fix basic rate for Scottish taxpayers.***

73. - (1) Subject to section 74, this section applies for any year of assessment for which income tax is charged if-

(a) the Parliament has passed a resolution providing for the percentage determined to be the basic rate for that year to be increased or reduced for Scottish taxpayers in accordance with the resolution,

(b) the increase or reduction provided for is confined to an increase or reduction by a number not exceeding three which is specified in the resolution and is either a whole number or half of a whole number, and

(c) the resolution has not been cancelled by a subsequent resolution of the Parliament.

(2) Where this section applies for any year of assessment the Income Tax Acts (excluding this Part) shall have effect in relation to the income of Scottish taxpayers as if any rate determined by the Parliament of the United Kingdom to be the basic rate for that year were increased or reduced in accordance with the resolution of the Scottish Parliament.

#### **Part V - Miscellaneous and General**

##### **Oaths**

84. - (1) A person who is returned as a member of the Parliament shall take the oath of allegiance (whether or not he has taken the oath after being returned on a previous occasion or otherwise than as a member of the Parliament).

(2) He shall do so at a meeting of the Parliament and shall not take part in any other proceedings of the Parliament until he has done so.

(3) If he has not done so within the period of two months beginning with the day on which he was returned, or such longer period as the Parliament may have allowed before the end of that period, he shall cease to be a member of the Parliament (so that his seat is vacant).

#### **SCHEDULE 4 - ENACTMENTS ETC. PROTECTED FROM MODIFICATION**

##### **Part I - The protected provisions**

###### ***Particular enactments***

1. - (1) An Act of the Scottish Parliament cannot modify, or confer power by subordinate legislation to modify, any of the following provisions.

(2) The provisions are-

(a) Articles 4 and 6 of the Union with Scotland Act 1706 and of the Union with England Act 1707 so far as they relate to freedom of trade,

(b) the Private Legislation Procedure (Scotland) Act 1936,

(c) the following provisions of the European Communities Act 1972- Section 1 and Schedule 1, Section 2, other than subsection (2), the words following "such Community obligation" in subsection (3) and the words "subject to Schedule 2 to this Act" in subsection (4), Section 3(1) and (2), Section 11(2),

(d) paragraphs 5(3)(b) and 15(4)(b) of Schedule 32 to the Local Government, Planning and Land Act 1980 (designation of enterprise zones),

(e) sections 140A to 140G of the Social Security Administration Act 1992 (rent rebate and rent allowance subsidy and council tax benefit),

(f) the Human Rights Act 1998.

###### ***The law on reserved matters***

2. - (1) An Act of the Scottish Parliament cannot modify, or confer power by subordinate legislation to modify, the law on reserved matters.

(2) In this paragraph, "the law on reserved matters" means-

(a) any enactment the subject-matter of which is a reserved matter and which is comprised in an Act of Parliament or subordinate legislation under an Act of Parliament, and

(b) any rule of law which is not contained in an enactment and the subject-matter of which is a reserved matter,

and in this sub-paragraph "Act of Parliament" does not include this Act.

(3) Sub-paragraph (1) applies in relation to a rule of Scots private law or Scots criminal law (whether or not contained in an enactment) only to the extent that the rule in question is special to a reserved matter or the subject-matter of the rule is-



- (a) interest on sums due in respect of taxes or excise duties and refunds of such taxes or duties, or
  - (b) the obligations, in relation to occupational or personal pension schemes, of the trustees or managers.
- (4) Sub-paragraph (3)(b) extends to cases where liabilities under orders made in matrimonial proceedings, or agreements made between the parties to a marriage, are to be satisfied out of assets of the scheme.

3. - (1) Paragraph 2 does not apply to modifications which-

- (a) are incidental to, or consequential on, provision made (whether by virtue of the Act in question or another enactment) which does not relate to reserved matters, and
- (b) do not have a greater effect on reserved matters than is necessary to give effect to the purpose of the provision.

(2) In determining for the purposes of sub-paragraph (1)(b) what is necessary to give effect to the purpose of a provision, any power to make laws other than the power of the Parliament is to be disregarded.

*This Act*

4. - (1) An Act of the Scottish Parliament cannot modify, or confer power by subordinate legislation to modify, this Act.

(2) This paragraph does not apply to modifying sections 1(4), 17(5), 19(7), 21(5), 24(2), 28(5), 39(7), 40 to 43, 50, 69(3), 85 and 93 and paragraphs 4(1) to (3) and 6(1) of Schedule 2.

(3) This paragraph does not apply to modifying any provision of this Act (other than sections 64(7), 66(2), 71(7), 77, 78 and 119) which-

- (a) charges any sum on the Scottish Consolidated Fund,
- (b) requires any sum to be paid out of that Fund without further approval, or
- (c) requires or authorises the payment of any sum into that Fund.

(4) This paragraph does not apply to any modifications of Part III which are necessary or expedient for the purpose or in consequence of the establishment of a new fund, in addition to the Scottish Consolidated Fund, out of which loans may be made by the Scottish Ministers.

(5) This paragraph does not apply to-

- (a) modifying so much of any enactment as is modified by this Act,
- (b) repealing so much of any provision of this Act as amends any enactment, if the provision ceases to have effect in consequence of any enactment comprised in or made under an Act of the Scottish Parliament.

*Enactments modified by this Act*

5. An Act of the Scottish Parliament cannot modify, or confer power by subordinate legislation to modify-

- (a) the effect of section 119(3) in relation to any provision of an Act of Parliament relating to judicial salaries,
- (b) so much of any enactment as-
  - (i) is amended by paragraph 2, 7 or 32 of Schedule 8, and
  - (ii) relates to the Advocate General,
- (c) so much of any enactment as is amended by paragraph 9(b) or 29 of Schedule 8.

*Shared powers*

6. An Act of the Scottish Parliament cannot modify, or confer power by subordinate legislation to modify, any enactment so far as the enactment relates to powers exercisable by a Minister of the Crown by virtue of section 56.

### **Part III - Consequential modification of sections 53 and 54**

12. - (1) This paragraph applies to a function which (apart from this Schedule) would be transferred to the Scottish Ministers by virtue of section 53(2)(c).

(2) If, because of anything in Part I of this Schedule, a provision of an Act of the Scottish Parliament modifying an enactment so as to provide for the function to be exercisable by a different person would be outside the legislative competence of the Parliament, the function is not so transferred.

13. - (1) Paragraph 12 does not apply to any function conferred by any provision of-

- (a) the European Communities Act 1972,
- (b) the Human Rights Act 1998, except sections 1, 5, 14 to 17 and 22 of that Act,
- (c) the law on reserved matters (for the purposes of paragraph 2) so far as contained in an enactment.

(2) For the purpose of determining-

- (a) whether any function under any of the provisions referred to in sub-paragraph (1) is transferred to the Scottish Ministers by virtue of section 53, and
  - (b) the extent to which any such function (other than a function of making, confirming or approving subordinate legislation) is exercisable by them,
- the references in section 54 to the legislative competence of the Parliament are to be read as if section 29(2)(c) were omitted.

(3) Part I of this Schedule does not prevent an Act of the Scottish Parliament modifying, or conferring power by subordinate legislation to modify, any of the provisions mentioned in sub-paragraph (1) so as to provide for a function transferred to the Scottish Ministers by virtue of section 53 to be exercisable by a different person.

14. If any pre-commencement enactment or prerogative instrument is modified by subordinate legislation under section 105, a function under that enactment or instrument (whether as it has effect before or after the modification) is not transferred by virtue of section 53 if the subordinate legislation provides that it is not to be so transferred.

**SCHEDULE 5 - RESERVED MATTERS**  
**Part I - General Reservations**  
**The Constitution**

1. The following aspects of the constitution are reserved matters, that is-
  - (a) the Crown, including succession to the Crown and a regency,
  - (b) the Union of the Kingdoms of Scotland and England,
  - (c) the Parliament of the United Kingdom,
  - (d) the continued existence of the High Court of Justiciary as a criminal court of first instance and of appeal,
  - (e) the continued existence of the Court of Session as a civil court of first instance and of appeal.
2. - (1) Paragraph 1 does not reserve-
  - (a) Her Majesty's prerogative and other executive functions,
  - (b) functions exercisable by any person acting on behalf of the Crown, or
  - (c) any office in the Scottish Administration.

(2) Sub-paragraph (1) does not affect the reservation by paragraph 1 of honours and dignities or the functions of the Lord Lyon King of Arms so far as relating to the granting of arms; but this sub-paragraph does not apply to the Lord Lyon King of Arms in his judicial capacity.

(3) Sub-paragraph (1) does not affect the reservation by paragraph 1 of the management (in accordance with any enactment regulating the use of land) of the Crown Estate.

(4) Sub-paragraph (1) does not affect the reservation by paragraph 1 of the functions of the Security Service, the Secret Intelligence Service and the Government Communications Headquarters.
3. - (1) Paragraph 1 does not reserve property belonging to Her Majesty in right of the Crown or belonging to any person acting on behalf of the Crown or held in trust for Her Majesty for the purposes of any person acting on behalf of the Crown.
- (2) Paragraph 1 does not reserve the ultimate superiority of the Crown or the superiority of the Prince and Steward of Scotland.
- (3) Sub-paragraph (1) does not affect the reservation by paragraph 1 of-
  - (a) the hereditary revenues of the Crown, other than revenues from bona vacantia, ultimus haeres and treasure trove,
  - (b) the royal arms and standard,
  - (c) the compulsory acquisition of property held or used by a Minister of the Crown or government department.
4. - (1) Paragraph 1 does not reserve property held by Her Majesty in Her private capacity.
- (2) Sub-paragraph (1) does not affect the reservation by paragraph 1 of the subject-matter of the Crown Private Estates Acts 1800 to 1873.
5. Paragraph 1 does not reserve the use of the Scottish Seal.

*Political parties*
1. The registration and funding of political parties is a reserved matter.

*Foreign affairs etc.*
7. - (1) International relations, including relations with territories outside the United Kingdom, the European Communities (and their institutions) and other international organisations, regulation of international trade, and international development assistance and co-operation are reserved matters.
- (2) Sub-paragraph (1) does not reserve-
  - (a) observing and implementing international obligations, obligations under the Human Rights Convention and obligations under Community law,
  - (b) assisting Ministers of the Crown in relation to any matter to which that sub-paragraph applies.

*Public service*
8. - (1) The Civil Service of the State is a reserved matter.
- (2) Sub-paragraph (1) does not reserve the subject-matter of-

- (a) Part I of the Sheriff Courts and Legal Officers (Scotland) Act 1927 (appointment of sheriff clerks and procurators fiscal etc.),
- (b) Part III of the Administration of Justice (Scotland) Act 1933 (officers of the High Court of Justiciary and of the Court of Session).

*Defence*

9. - (1) The following are reserved matters-
  - (a) the defence of the realm,
  - (b) the naval, military or air forces of the Crown, including reserve forces,
  - (c) visiting forces,
  - (d) international headquarters and defence organisations,
  - (e) trading with the enemy and enemy property.
- (2) Sub-paragraph (1) does not reserve-
  - (a) the exercise of civil defence functions by any person otherwise than as a member of any force or organisation referred to in sub-paragraph (1)(b) to (d) or any other force or organisation reserved by virtue of sub-paragraph (1)(a),
  - (b) the conferral of enforcement powers in relation to sea fishing.

*Treason*

10. Treason (including constructive treason), treason felony and misprision of treason are reserved matters.

## SCHEDULE 6 - DEVOLUTION ISSUES

### Part I - Preliminary

1. In this Schedule "devolution issue" means-
  - (a) a question whether an Act of the Scottish Parliament or any provision of an Act of the Scottish Parliament is within the legislative competence of the Parliament,
  - (b) a question whether any function (being a function which any person has purported, or is proposing, to exercise) is a function of the Scottish Ministers, the First Minister or the Lord Advocate,
  - (c) a question whether the purported or proposed exercise of a function by a member of the Scottish Executive is, or would be, within devolved competence,
  - (d) a question whether a purported or proposed exercise of a function by a member of the Scottish Executive is, or would be, incompatible with any of the Convention rights or with Community law,
  - (e) a question whether a failure to act by a member of the Scottish Executive is incompatible with any of the Convention rights or with Community law,
  - (f) any other question about whether a function is exercisable within devolved competence or in or as regards Scotland and any other question arising by virtue of this Act about reserved matters.
2. A devolution issue shall not be taken to arise in any proceedings merely because of any contention of a party to the proceedings which appears to the court or tribunal before which the proceedings take place to be frivolous or vexatious.

### Part II - Proceedings in Scotland

#### *Application of Part II*

3. This Part of this Schedule applies in relation to devolution issues in proceedings in Scotland.

#### *Institution of proceedings*

4. - (1) Proceedings for the determination of a devolution issue may be instituted by the Advocate General or the Lord Advocate.
- (2) The Lord Advocate may defend any such proceedings instituted by the Advocate General.
- (3) This paragraph is without prejudice to any power to institute or defend proceedings exercisable apart from this paragraph by any person.

#### *Intimation of devolution issue*

5. Intimation of any devolution issue which arises in any proceedings before a court or tribunal shall be given to the Advocate General and the Lord Advocate (unless the person to whom the intimation would be given is a party to the proceedings).
6. A person to whom intimation is given in pursuance of paragraph 5 may take part as a party in the proceedings, so far as they relate to a devolution issue.

#### *Reference of devolution issue to higher court*

7. A court, other than the House of Lords or any court consisting of three or more judges of the Court of Session, may refer any devolution issue which arises in proceedings (other than criminal proceedings) before it to the Inner House of the Court of Session.
8. A tribunal from which there is no appeal shall refer any devolution issue which arises in proceedings before it to the Inner House of the Court of Session; and any other tribunal may make such a reference.
9. A court, other than any court consisting of two or more judges of the High Court of Justiciary, may refer

any devolution issue which arises in criminal proceedings before it to the High Court of Justiciary.

*References from superior courts to Judicial Committee*

10. Any court consisting of three or more judges of the Court of Session may refer any devolution issue which arises in proceedings before it (otherwise than on a reference under paragraph 7 or 8) to the Judicial Committee.

11. Any court consisting of two or more judges of the High Court of Justiciary may refer any devolution issue which arises in proceedings before it (otherwise than on a reference under paragraph 9) to the Judicial Committee.

*Appeals from superior courts to Judicial Committee*

12. An appeal against a determination of a devolution issue by the Inner House of the Court of Session on a reference under paragraph 7 or 8 shall lie to the Judicial Committee.

13. An appeal against a determination of a devolution issue by-

(a) a court of two or more judges of the High Court of Justiciary (whether in the ordinary course of proceedings or on a reference under paragraph 9), or

(b) a court of three or more judges of the Court of Session from which there is no appeal to the House of Lords,

shall lie to the Judicial Committee, but only with leave of the court concerned or, failing such leave, with special leave of the Judicial Committee.



## 9. GOVERNMENT OF WELSH ACT 2006 – *Extraits*



### Part I - The National Assembly for Wales

#### 1. The Assembly

(1) There shall be an Assembly for Wales to be known as the National Assembly for Wales or Cynulliad Cenedlaethol Cymru (but referred to in this Act as the Assembly).

1998 :

(2) The Assembly shall be a body corporate

(3) The exercise by the Assembly of its functions is to be regarded as done on behalf of the Crown.

(2) - The Assembly shall consist of-

(a) one member for each Assembly constituency, and

(b) members for each Assembly electoral region

#### 2. Assembly constituencies and electoral regions

(1) The Assembly constituencies are the parliamentary constituencies in Wales (as specified in the Parliamentary Constituencies and Assembly Electoral Regions (Wales) Order 2006 (S.I. 2006/1041)).

(2) There are five Assembly electoral regions.

(3) The Assembly electoral regions are as specified in the Parliamentary Constituencies and Assembly Electoral Regions (Wales) Order 2006.

(4) There are four seats for each Assembly electoral region.

(5) For provision about alterations in the Assembly electoral regions and in the allocation of seats to those regions see Schedule 1.

(6) Subsections (1), (3) and (4) are subject to any Order in Council under the Parliamentary Constituencies Act 1986 (c. 56), as that Act has effect as extended by that Schedule.

#### 5. Extraordinary general elections

(1) The Secretary of State must propose a day for the holding of a poll at an extraordinary general election if subsection (2) or (3) applies.

(2) This subsection applies if-

(a) the Assembly resolves that it should be dissolved, and

(b) the resolution of the Assembly is passed on a vote in which the number of Assembly members voting in favour of it is not less than two-thirds of the total number of Assembly seats.

(3) This subsection applies if any period during which the Assembly is required under section 47 to nominate an Assembly member for appointment as the First Minister ends without such a nomination being made.

(4) If the Secretary of State proposes a day under subsection (1), Her Majesty may by Order in Council-

(a) dissolve the Assembly and require an extraordinary general election to be held,

(b) require the poll at the election to be held on the day proposed, and

(c) require the Assembly to meet within the period of seven days beginning immediately after the day of the poll.

(5) If a poll is held under this section within the period of six months ending with the day on which the poll at the next ordinary general election would be held (disregarding section 4), that ordinary general election is not to be held.

(6) But subsection (5) does not affect the year in which the subsequent ordinary general election is to be held.

(7) In calculating any period of days for the purposes of subsection (4)(c), the following days are to be disregarded-

(a) Saturday and Sunday,

(b) Christmas Eve, Christmas Day and Good Friday,

(c) any day which is a bank holiday in Wales under the Banking and Financial Dealings Act 1971 (c. 80),

and

(d) any day appointed for public thanksgiving or mourning.

### *Presiding Officer and administration*

#### **25. Presiding Officer etc.**

(1) The Assembly must, at its first meeting following a general election, elect from among the Assembly members-

(a) a presiding officer (referred to in this Act as "the Presiding Officer"), and

(b) a deputy presiding officer (referred to in this Act as "the Deputy Presiding Officer").

(2) The person elected under paragraph (a) of subsection (1) is to be known as the Presiding Officer or by such other title as the standing orders may provide; and the person elected under paragraph (b) of that subsection is to be known as the Deputy Presiding Officer or by such other title as the standing orders may provide.

(3) The Presiding Officer holds office until the conclusion of the next election of a Presiding Officer under subsection (1).

(4) The Deputy Presiding Officer holds office until the Assembly is dissolved.

(5) But the Presiding Officer or Deputy Presiding Officer-

(a) may at any time resign,

(b) ceases to hold office on ceasing to be an Assembly member otherwise than by reason of a dissolution, and

(c) may be removed from office by the Assembly.

(6) If the Presiding Officer or the Deputy Presiding Officer ceases to hold office under subsection (5) (or dies), the Assembly must elect a replacement from among the Assembly members.

(7) Subject to subsection (9), the Presiding Officer and the Deputy Presiding Officer must not belong to-

(a) the same political group, or

(b) different political groups both of which are political groups with an executive role.

(8) For the purposes of this Act a political group is a political group with an executive role if the First Minister or one or more of the Welsh Ministers appointed under section 48 belong to it.

(9) The Assembly may resolve that subsection (7) is not to apply for so long as the resolution so provides; but if the motion for the resolution is passed on a vote it is of no effect unless at least two-thirds of the Assembly members voting support it.

(10) The Presiding Officer's functions may be exercised by the Deputy Presiding Officer if-

(a) the office of Presiding Officer is vacant, or

(b) the Presiding Officer is for any reason unable to act.

(11) The Presiding Officer may (subject to the standing orders) authorise the Deputy Presiding Officer to exercise functions of the Presiding Officer.

(12) The standing orders may include provision for the Presiding Officer's functions to be exercisable by any person specified in, or determined in accordance with, the standing orders if-

(a) the office of Presiding Officer is vacant or the Presiding Officer is for any reason unable to act, and

(b) the office of Deputy Presiding Officer is vacant or the Deputy Presiding Officer is for any reason unable to act.

(13) The standing orders may include provision as to the participation (including voting) in Assembly proceedings of the Presiding Officer and Deputy Presiding Officer and any person acting by virtue of subsection (12).

(14) The validity of any act of a person as Presiding Officer or Deputy Presiding Officer, or of any person acting by virtue of subsection (12), is not affected by any defect in the person's appointment by the Assembly.

#### **26. Clerk of Assembly**

(1) The Assembly Commission must appoint a person to be the Clerk of the Assembly (referred to in this Act as "the Clerk").

(3) The Clerk's functions may be exercised by any other member of the staff of the Assembly (or person seconded to work at the Assembly) authorised by the Assembly Commission if-

(a) the office of Clerk is vacant, or

(b) the Clerk is for any reason unable to act.

(4) The Clerk may authorise any other member of the staff of the Assembly (or person seconded to work at the Assembly) to exercise functions on the Clerk's behalf.

#### **27. Assembly Commission**

- (1) There is to be a body corporate to be known as the National Assembly for Wales Commission or Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (referred to in this Act as "the Assembly Commission").
- (2) The members of the Assembly Commission are to be-
  - (a) the Presiding Officer, and
  - (b) four other Assembly members.
- (3) The standing orders must make provision for the appointment of the four other Assembly members as members of the Assembly Commission.
- (4) The provision included in the standing orders in compliance with subsection (3) must (so far as it is reasonably practicable to do so) secure that not more than one of the members of the Assembly Commission (other than the Presiding Officer) belongs to any one political group.
- (5) The Assembly Commission must-
  - (a) provide to the Assembly, or
  - (b) ensure that the Assembly is provided with, the property, staff and services required for the Assembly's purposes.
- (6) The Assembly may give special or general directions to the Assembly Commission for the purpose of, or in connection with, the exercise of the Assembly Commission's functions.

### *Committees*

#### **28. Committees and sub-committees**

- (1) The standing orders may provide-
  - (a) for the appointment of committees of the Assembly, and
  - (b) for such committees to have power to appoint sub-committees.
- (2) The members of a committee of the Assembly, or of a sub-committee of such a committee, may not include anyone who is not an Assembly member.
- (3) The standing orders must make provision about the membership, chairing and procedure of committees of the Assembly and sub-committees of such committees.
- (4) The standing orders may include provision for excluding from the proceedings of a committee of the Assembly, or a sub-committee of such a committee, an Assembly member who is not a member of the committee or sub-committee.
- (5) The validity of any proceedings of a committee of the Assembly, or of a sub-committee of such a committee, is not affected by-
  - (a) any vacancy in its membership,
  - (b) any defect in the appointment of its members or of the person who chairs it, or
  - (c) any failure to comply with provisions of the standing orders relating to procedure.

#### **29. Composition of committees**

- (1) The provision included in the standing orders in compliance with section 28(3) must meet the requirements of this section.
- (2) The provision must secure that the appointments to the places on each committee are (if possible) determined by a resolution of the Assembly-
  - (a) which secures that its membership reflects (so far as is reasonably practicable) the balance of the political groups to which Assembly members belong, and
  - (b) which (if the motion for it is passed on a vote) has no effect unless at least two-thirds of the Assembly members voting support it.
- (3) The provision must secure that, if the membership of a committee is not so determined-
  - (a) the person appointed to the first place on the committee is an Assembly member belonging to the largest political group, and
  - (b) the persons eligible to be appointed to the second and subsequent places on the committee are ascertained in accordance with subsection (5).
- (4) "The largest political group" means the political group to which the most Assembly members belong.
- (5) An Assembly member is eligible to be appointed to the second or any subsequent place on the committee if-
  - (a) the number produced by subsection (6) in relation to that place for the political group to which the Assembly member belongs, exceeds
  - (b) that so produced for each of the other political groups.
- (6) The number produced for a political group in relation to the second or any subsequent place on the committee is-
  - (a) if one or more places are already allocated to the political group, the number of Assembly members belonging to the political group divided by the aggregate of one and the number of places already so allo-



cated, or

(b) otherwise, the number of Assembly members belonging to the political group.

(8) The provision must modify the operation of the provision made in compliance with subsections (3) to (7) for cases where-

(a) the number of Assembly members belonging to two or more political groups is the same and exceeds the number of Assembly members belonging to any other political group, or

(b) the number produced by subsection (6) in relation to any place on a committee is the same for two or more political groups and is greater than that so produced for any other political group.

(9) The provision must modify the operation of the provision made in compliance with subsections (2) to (8) with a view to securing that (so far as is reasonably practicable having regard to the total number of places on committees)-

(a) every Assembly member who does not belong to a political group is entitled to be a member of at least one committee, and

(b) the total number of places on committees allocated to Assembly members belonging to each political group is at least as great as the number of Assembly members belonging to the political group.

### 30. Audit Committee

(1) The committees of the Assembly must include one to be known as the Audit Committee or *Pwyllgor Archwilio* or by such other name as the Assembly may determine; and, if the Assembly makes such a determination, references to the committee in-

(a) any enactment (including any enactment comprised in or made under this Act) or prerogative instrument, or

(b) any other instrument or document, have effect accordingly.

(2) The Audit Committee is to have the number of members specified by the standing orders.

(3) None of the following may be a member of the Audit Committee-

(a) the First Minister or any person designated to exercise the functions of the First Minister,

(b) a Welsh Minister appointed under section 48,

(c) the Counsel General or any person designated to exercise the functions of the Counsel General, or

(d) a Deputy Welsh Minister.

(4) The Audit Committee must not be chaired by an Assembly member who is a member of a political group with an executive role.

*Proceedings etc.*

### 31. Standing orders

(1) Assembly proceedings are to be regulated by standing orders (referred to in this Act as "the standing orders").

(2) The standing orders must include provision for preserving order in Assembly proceedings, including provision for-

(a) preventing conduct which would constitute a criminal offence or contempt of court, and

(b) a sub judice rule.

(3) The standing orders may include provision for excluding an Assembly member from Assembly proceedings.

(4) The standing orders may include provision for withdrawing from an Assembly member any or all of the rights and privileges of membership of the Assembly.

(5) The standing orders-

(a) must include provision requiring the proceedings of the Assembly to be held in public, and for proceedings of a committee of the Assembly or a sub-committee of such a committee to be held in public except in circumstances provided for in the standing orders, and

(b) may include provision as to the conditions to be complied with by members of the public attending the proceedings (including provision for excluding any member of the public who does not comply with the conditions).

(6) The standing orders must include provision-

(a) for reporting the proceedings of the Assembly, and for reporting proceedings of committees of the Assembly and sub-committees of such committees which are held in public, and

(b) for publishing the reports of proceedings as soon as reasonably practicable after the proceedings take place.

(7) The Assembly may by resolution remake or revise the standing orders; but if the motion for a resolution to remake or revise the standing orders is passed on a vote, it has no effect unless at least two-thirds of the Assembly members voting support it.

(8) The Clerk must from time to time publish the standing orders.

### **32. Participation by UK Ministers etc.**

- (1) The Secretary of State for Wales is entitled to participate in proceedings of the Assembly but not to vote.
- (2) The standing orders must include provision for any documents which-
  - (a) contain material relating to any proceedings of the Assembly which have taken place or are to take place, and
  - (b) are made available to all Assembly members,to be made available to the Secretary of State for Wales no later than the time when they are made available to Assembly members.
- (3) The standing orders may make provision for-
  - (a) the participation of the Secretary of State for Wales in proceedings of any committee of the Assembly, or any sub-committee of any such committee, and
  - (b) the participation in any Assembly proceedings of other Ministers of the Crown and of persons serving in the department of the Secretary of State for Wales or of any other Minister of the Crown.
- (4) The provision made by virtue of subsection (3) may not include provision conferring any right to vote.
- (5) The standing orders may include provision for the making available of documents or information in connection with participation in Assembly proceedings pursuant to, or to standing orders made under, this section.

### **33. Consultation about UK Government's legislative programme**

- (1) As soon as is reasonably practicable after the beginning of each session of Parliament, the Secretary of State for Wales must undertake with the Assembly such consultation about the UK Government's legislative programme for the session as appears to the Secretary of State to be appropriate.
- (2) The consultation in relation to the UK Government's legislative programme for a session must include participating in proceedings of the Assembly relating to it on at least one occasion.
- (3) For this purpose the UK Government's legislative programme for a session of Parliament consists of the bills which, at the beginning of the session, are intended to be introduced into either House of Parliament during the session by a Minister of the Crown.
- (4) If, at any time after the beginning of a session of Parliament, it is decided that a bill should be introduced into either House of Parliament during the session by a Minister of the Crown and no consultation about the bill has been undertaken under subsection (1), the Secretary of State for Wales must undertake with the Assembly such consultation about the bill as appears to the Secretary of State to be appropriate.
- (5) This section does not require the undertaking of consultation with the Assembly about a bill if it appears to the Secretary of State for Wales that there are considerations relating to the bill that make such consultation inappropriate.

### **34. Participation by Counsel General**

- (1) If not an Assembly member the Counsel General may participate in Assembly proceedings to the extent permitted by the standing orders, but may not vote.
- (2) And the standing orders may in other respects provide that they are to apply to the Counsel General if not an Assembly member as to an Assembly member.
- (3) The Counsel General may, in any Assembly proceedings, decline to answer any question or produce any document concerning the operation of the system of criminal prosecution in any particular case if considering that answering the question or producing the document-
  - (a) might prejudice criminal proceedings in the case, or
  - (b) would otherwise be contrary to the public interest.

### **35. Equality of treatment**

- (1) The Assembly must, in the conduct of Assembly proceedings, give effect, so far as is both appropriate in the circumstances and reasonably practicable, to the principle that the English and Welsh languages should be treated on a basis of equality.
- (2) The Assembly must make appropriate arrangements with a view to securing that Assembly proceedings are conducted with due regard to the principle that there should be equality of opportunity for all people.

### **36. Integrity**

- (1) The standing orders must include provision-
  - (a) for a register of interests of Assembly members, and
  - (b) for the register to be published and made available for public inspection.

- (2) The standing orders must require Assembly members to register in the register of interests registrable interests, as defined for the purposes of this subsection.
- (3) The standing orders must require any Assembly member who has-
  - (a) a financial interest, as defined for the purposes of this subsection, or
  - (b) any other interest, or an interest of any other kind, as so defined, in any matter to declare that interest before taking part in Assembly proceedings relating to that matter.
- (4) The standing orders may include provision for preventing or restricting the participation in any Assembly proceedings of an Assembly member who has an interest within subsection (2) or (3) in any matter to which the proceedings relate.
- (5) The standing orders must include provision prohibiting an Assembly member from-
  - (a) advocating or initiating any cause or matter on behalf of any person, by any means specified in the standing orders, in consideration of any payment or benefit in kind of a description so specified, or
  - (b) urging, in consideration of any such payment or benefit in kind, any other Assembly member to advocate or initiate any cause or matter on behalf of any person by any such means.
- (6) The standing orders must include provision about (or for the making of a code or protocol about) the different roles and responsibilities of Assembly constituency members and Assembly regional members; and-
  - (a) Assembly constituency members must not describe themselves in a manner which suggests that they are Assembly regional members, and
  - (b) Assembly regional members must not describe themselves in a manner which suggests that they are Assembly constituency members.
- (7) An Assembly member who-
  - (a) takes part in Assembly proceedings without having complied with, or in contravention of, any provision included in the standing orders in pursuance of subsections (2) to (4), or
  - (b) contravenes any provision included in the standing orders in pursuance of subsection (5), commits an offence.
- (8) A person guilty of an offence under subsection (7) is liable on summary conviction to a fine not exceeding level 5 on the standard scale.
- (9) A prosecution for an offence under subsection (7) cannot be instituted except by or with the consent of the Director of Public Prosecutions.
- (10) The validity of any Assembly proceedings is not affected by any contravention or failure to comply with any provision included in the standing orders in pursuance of this section.

## **PART 2 - WELSH ASSEMBLY GOVERNMENT**

### *Government*

#### **45. Welsh Assembly Government**

- (1) There is to be a Welsh Assembly Government, or Llywodraeth Cynulliad Cymru, whose members are-
  - (a) the First Minister or Prif Weinidog (see sections 46 and 47),
  - (b) the Welsh Ministers, or Gweinidogion Cymru, appointed under section 48,
  - (c) the Counsel General to the Welsh Assembly Government or Cwnsler Cyffredinol i Lywodraeth Cynulliad Cymru (see section 49) (referred to in this Act as "the Counsel General"), and
  - (d) the Deputy Welsh Ministers or Dirprwy Weinidogion Cymru (see section 50).
- (2) In this Act and in any other enactment or instrument the First Minister and the Welsh Ministers appointed under section 48 are referred to collectively as the Welsh Ministers.

### *Ministers, staff etc.*

#### **46. The First Minister**

- (1) The First Minister is to be appointed by Her Majesty after nomination in accordance with section 47.
- (2) The First Minister holds office at Her Majesty's pleasure.
- (3) The First Minister may at any time tender resignation to Her Majesty and ceases to hold office as First Minister when it is accepted.
- (6) A person may not be designated to exercise the functions of the First Minister unless the person is-
  - (a) an Assembly member, or
  - (b) if the Assembly has been dissolved, a person who ceased to be an Assembly member by reason of the dissolution.

#### **48. Welsh Ministers**

- (1) The First Minister may, with the approval of Her Majesty, appoint Welsh Ministers from among the Assembly members.

- (2) A Welsh Minister appointed under this section holds office at Her Majesty's pleasure.
- (3) A Welsh Minister appointed under this section may be removed from office by the First Minister.
- (4) A Welsh Minister appointed under this section may at any time resign.
- (5) A Welsh Minister appointed under this section must resign if the Assembly resolves that the Welsh Ministers no longer enjoy the confidence of the Assembly.
- (6) A Welsh Minister appointed under this section who resigns ceases to hold office immediately.
- (7) A Welsh Minister appointed under this section ceases to hold office on ceasing to be an Assembly member otherwise than by reason of a dissolution.

#### **49. Counsel General**

- (1) The Counsel General is to be appointed by Her Majesty on the recommendation of the First Minister.
- (2) The Counsel General may be removed from office by Her Majesty on the recommendation of the First Minister.
- (3) No recommendation for the appointment or removal of a person as the Counsel General may be made by the First Minister without the agreement of the Assembly.

#### **51. Limit on number of Ministers**

- (1) No more than twelve persons are to hold a relevant Welsh Ministerial office at any time.

#### **52. Staff**

- (1) The Welsh Ministers may appoint persons to be members of the staff of the Welsh Assembly Government.
- (2) Service as a member of the staff of the Welsh Assembly Government is service in the Home Civil Service.

#### **55. Oath or affirmation**

- (1) On appointment as the First Minister, a Welsh Minister appointed under section 48 or the Counsel General a person must take the official oath in the form set out in section 3 of the Promissory Oaths Act 1868 (c. 72) (or make the corresponding affirmation).

### *Functions*

#### **57. Exercise of functions**

- (1) Functions may be conferred or imposed on the Welsh Ministers by that name.
- (2) Functions of the Welsh Ministers, the First Minister and the Counsel General are exercisable on behalf of Her Majesty.
- (3) Functions of the Welsh Ministers are exercisable by the First Minister or any of the Welsh Ministers appointed under section 48.

#### **58. Transfer of Ministerial functions**

- (1) Her Majesty may by Order in Council-
  - (a) provide for the transfer to the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General of any function so far as exercisable by a Minister of the Crown in relation to Wales,
  - (b) direct that any function so far as so exercisable is to be exercisable by the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General concurrently with the Minister of the Crown, or
  - (c) direct that any function so far as exercisable by a Minister of the Crown in relation to Wales is to be exercisable by the Minister of the Crown only with the agreement of, or after consultation with, the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General.
- (2) An Order in Council under this section may, in particular, provide for any function exercisable by the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General by virtue of an Order in Council under subsection (1)(a) or (b) to be exercisable either generally or in such circumstances as may be specified in the Order in Council, concurrently with any other of the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General.
- (3) An Order in Council under this section may make such modifications of-
  - (a) any enactment (including any enactment comprised in or made under this Act) or prerogative instrument, or
  - (b) any other instrument or document,
 as Her Majesty considers appropriate in connection with the provision made by the Order in Council.
- (4) No recommendation is to be made to Her Majesty in Council to make an Order in Council under this section unless a draft of the statutory instrument containing the Order in Council-
  - (a) has been laid before, and approved by a resolution of, each House of Parliament, and
  - (b) has been approved by the Welsh Ministers.

## **59. Implementation of Community law**

- (1) The power to designate a Minister of the Crown or government department under section 2(2) of the European Communities Act 1972 (c. 68) may be exercised to designate the Welsh Ministers.
- (2) Accordingly, the Welsh Ministers may exercise the power conferred by section 2(2) of the European Communities Act 1972 in relation to any matter, or for any purpose, if they have been designated in relation to that matter or for that purpose, but subject to such restrictions or conditions (if any) as may be specified by the Order in Council designating them.
- (3) A statutory instrument containing provision made by the Welsh Ministers in the exercise of that power, if made without a draft having been approved by resolution of the Assembly, is subject to annulment in pursuance of a resolution of the Assembly.
- (4) Paragraph 2(2) of Schedule 2 to the European Communities Act 1972 (Parliamentary procedure) does not apply to the statutory instrument unless it contains provision-
  - (a) made by a Minister of the Crown or government department (whether or not jointly with the Welsh Ministers),
  - (b) relating to an English border area, or
  - (c) relating to a cross-border body (and not relating only to the exercise of functions, or the carrying on of activities, by the body in or with respect to Wales or a part of Wales).
- (5) The power conferred by section 56 of the Finance Act 1973 (c. 51) (services provided in pursuance of a Community obligation etc.) on the Minister in charge of a government department to make (with the consent of the Treasury) regulations prescribing, or providing for the determination of, fees and charges in respect of things done by the department may be exercised by the Welsh Ministers (with the consent of the Treasury) for prescribing, or providing for the determination of, fees and charges in respect of corresponding things done by the Welsh Ministers.
- (6) A statutory instrument containing regulations made by the Welsh Ministers in the exercise of that power is subject to annulment in pursuance of a resolution of the Assembly.
- (7) Section 56(4) of the Finance Act 1973 does not cause the statutory instrument to be subject to annulment in pursuance of a resolution of either House of Parliament unless it contains regulations-
  - (a) made by a Minister of the Crown or government department (whether or not jointly with the Welsh Ministers),
  - (b) relating to an English border area, or
  - (c) relating to a cross-border body (and not relating only to the exercise of functions, or the carrying on of activities, by the body in or with respect to Wales or a part of Wales).

## **60. Promotion etc. of well-being**

- (1) The Welsh Ministers may do anything which they consider appropriate to achieve any one or more of the following objects-
  - (a) the promotion or improvement of the economic well-being of Wales,
  - (b) the promotion or improvement of the social well-being of Wales, and
  - (c) the promotion or improvement of the environmental well-being of Wales.
- (2) The power under subsection (1) may be exercised in relation to or for the benefit of-
  - (a) the whole or any part of Wales, or
  - (b) all or any persons resident or present in Wales.
- (3) The power under subsection (1) includes power to do anything in relation to or for the benefit of any area outside Wales, or all or any persons resident or present anywhere outside Wales, if the Welsh Ministers consider that it is likely to achieve one or more of the objects in that subsection.
- (4) The power under subsection (1) includes power-
  - (a) to enter into arrangements or agreements with any person,
  - (b) to co-operate with, or facilitate or co-ordinate the activities of, any person,
  - (c) to exercise on behalf of any person any functions of that person, and
  - (d) to provide staff, goods, services or accommodation to any person.

## **61. Support of culture etc.**

- (a) archaeological remains in Wales,
- (b) ancient monuments in Wales,
- (c) buildings and places of historical or architectural interest in Wales,
- (d) historic wrecks in Wales,
- (e) arts and crafts relating to Wales,
- (f) museums and galleries in Wales,

- (g) libraries in Wales,
- (h) archives and historical records relating to Wales,
- (i) cultural activities and projects relating to Wales,
- (j) sport and recreational activities relating to Wales, and
- (k) the Welsh language.

## **62. Representations about matters affecting Wales**

The Welsh Ministers, the First Minister and the Counsel General may make appropriate representations about any matter affecting Wales.

## **63. Consultation about cross-border bodies**

- (1) A Minister of the Crown must consult the Welsh Ministers-
  - (a) before exercising any function which relates to the appointment or removal of a relevant cross-border body,
  - (b) before exercising any function which relates to the appointment or removal of any member or office-holder of a relevant cross-border body, other than one who is not concerned in the functions or activities which the body exercises or carries on in or with respect to Wales, and
  - (c) before exercising, in relation to a relevant cross-border body, any function the exercise of which might affect Wales in relation to any matter as respects which functions are exercisable by the Welsh Ministers.
- (2) A body is a relevant cross-border body if it is a cross-border body which exercises functions of a public nature and which is not a government department.
- (3) Subsection (1) does not apply in relation to the exercise of a function if it is not reasonably practicable to comply with it in relation to the exercise of the function (for reasons of urgency or for any other reasons).
- (4) If subsection (1) does not apply in relation to the exercise of a function by a Minister of the Crown by reason of subsection (3), the Minister of the Crown must as soon as is reasonably practicable inform the Welsh Ministers of the exercise of the function and of the reasons for its exercise.
- (5) A failure to comply with subsection (1) in relation to the exercise of a function does not affect the validity of its exercise.

*"Inclusive" approach to exercise of functions*

## **72. Partnership Council**

- (1) The Welsh Ministers must establish and maintain a body to be known as the Partnership Council for Wales or *Cyngor Partneriaeth Cymru* ("the Partnership Council").
- (2) The Partnership Council is to consist of members appointed by the Welsh Ministers from among-
  - (a) the Welsh Ministers,
  - (b) the Deputy Welsh Ministers, and
  - (c) the members of local authorities in Wales.
- (3) Before appointing members of the Partnership Council under subsection (2)(c), the Welsh Ministers must consult such associations of local authorities in Wales as they consider appropriate.
- (4) The Partnership Council may-
  - (a) give advice to the Welsh Ministers about matters affecting the exercise of any of their functions,
  - (b) make representations to the Welsh Ministers about any matters affecting, or of concern to, those involved in local government in Wales, and
  - (c) give advice to those involved in local government in Wales.
- (5) For the purposes of this section the following are local authorities in Wales-
  - (a) county councils, county borough councils and community councils in Wales,
  - (b) National Park authorities for National Parks in Wales,
  - (c) police authorities for police areas in Wales,
  - (d) fire and rescue authorities for areas in Wales, and
  - (e) authorities of any description specified for the purposes of this paragraph by order made by the Welsh Ministers.

## **73. Local government scheme**

- (1) The Welsh Ministers must make a scheme ("the local government scheme") setting out how they propose, in the exercise of their functions, to sustain and promote local government in Wales.
- (2) The Welsh Ministers-
  - (a) must keep the local government scheme under review, and
  - (b) may from time to time remake or revise it.

#### **74. Voluntary sector scheme**

- (1) The Welsh Ministers must make a scheme ("the voluntary sector scheme") setting out how they propose, in the exercise of their functions, to promote the interests of relevant voluntary organisations.
- (2) In this section "relevant voluntary organisations" means bodies (other than local authorities or other public bodies) whose activities-
  - (a) are carried on otherwise than for profit, and
  - (b) directly or indirectly benefit the whole or any part of Wales (whether or not they also benefit any other area).
- (5) The Welsh Ministers-
  - (a) must keep the voluntary sector scheme under review, and
  - (b) may from time to time remake or revise it.
- (6) Before making, remaking or revising the voluntary sector scheme, the Welsh Ministers must consult such relevant voluntary organisations as they consider appropriate.
- (7) The Welsh Ministers must publish the voluntary sector scheme when they make it and whenever they remake it; and, if they revise the scheme without remaking it, they must publish either the revisions or the scheme as revised (as they consider appropriate).

#### **75. Business scheme**

- (1) The Welsh Ministers must make a scheme ("the business scheme") setting out how they propose, in the exercise of their functions, to take account of the interests of business.
- (2) The business scheme must specify how the Welsh Ministers propose-
  - (a) to carry out consultation about the exercise of such of their functions as relate to matters affecting the interests of business, and
  - (b) to consider the impact of the exercise of their functions on the interests of business.
- (3) The Welsh Ministers-
  - (a) must keep the business scheme under review, and
  - (b) may from time to time remake or revise it.
- (4) Before making, remaking or revising the business scheme, the Welsh Ministers must consult such organisations representative of business (including trade unions) and such other organisations as they consider appropriate.

#### **78. The Welsh language**

- (1) The Welsh Ministers must adopt a strategy ("the Welsh language strategy") setting out how they propose to promote and facilitate the use of the Welsh language.
- (2) The Welsh Ministers must adopt a scheme ("the Welsh language scheme") specifying measures which they propose to take, for the purpose mentioned in subsection (3), as to the use of the Welsh language in connection with the provision of services to the public in Wales by them, or by others who-
  - (a) are acting as servants or agents of the Crown, or
  - (b) are public bodies (within the meaning of Part 2 of the Welsh Language Act 1993 (c. 38)).
- (3) The purpose referred to in subsection (2) is that of giving effect, so far as is both appropriate in the circumstances and reasonably practicable, to the principle that in the conduct of public business in Wales the English and Welsh languages should be treated on a basis of equality.

*Community law, human rights and international obligations etc.*

#### **80. Community law**

- (1) A community obligation of the United Kingdom is also an obligation of the Welsh Ministers if and to the extent that the obligation could be implemented (or enabled to be implemented) or complied with by the exercise by the Welsh Ministers of any of their functions.
- (8) The Welsh Ministers have no power-
  - (a) to make, confirm or approve any subordinate legislation, or
  - (b) to do any other act,so far as the subordinate legislation or act is incompatible with Community law or an obligation under subsection (7).

#### **81. Human rights**

- (1) The Welsh Ministers have no power-
  - (a) to make, confirm or approve any subordinate legislation, or
  - (b) to do any other act,so far as the subordinate legislation or act is incompatible with any of the Convention rights.

## **82. International obligations etc.**

(1) If the Secretary of State considers that any action proposed to be taken by the Welsh Ministers would be incompatible with any international obligation, the Secretary of State may by order direct that the proposed action is not to be taken.

## **Part 3 - ASSEMBLY MEASURES**

### *Power*

### **93. Assembly Measures**

(1) The Assembly may make laws, to be known as Measures of the National Assembly for Wales or Mesurau Cynulliad Cenedlaethol Cymru (referred to in this Act as "Assembly Measures").

(2) A proposed Assembly Measure is enacted by being passed by the Assembly and approved by Her Majesty in Council.

(3) The validity of an Assembly Measure is not affected by any invalidity in the Assembly proceedings leading to its enactment.

(4) Every Assembly Measure is to be judicially noticed.

**(5) This Part does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Wales.**

### **94. Legislative competence**

(1) Subject to the provisions of this Part, an Assembly Measure may make any provision that could be made by an Act of Parliament.

(2) An Assembly Measure is not law so far as any provision of the Assembly Measure is outside the Assembly's legislative competence.

(3) A provision of an Assembly Measure is within the Assembly's legislative competence only if it falls within subsection (4) or (5).

(4) A provision of an Assembly Measure falls within this subsection if-

(a) it relates to one or more of the matters specified in Part 1 of Schedule 5, and

(b) it neither applies otherwise than in relation to Wales nor confers, imposes, modifies or removes (or gives power to confer, impose, modify or remove) functions exercisable otherwise than in relation to Wales.

(5) A provision of an Assembly Measure falls within this subsection if-

(a) it provides for the enforcement of a provision (of that or any other Assembly Measure) which falls within subsection (4) or it is otherwise appropriate for making such a provision effective, or

(b) it is otherwise incidental to, or consequential on, such a provision.

(6) But a provision which falls within subsection (4) or (5) is outside the Assembly's legislative competence if-

(a) it breaches any of the restrictions in Part 2 of Schedule 5, having regard to any exception in Part 3 of that Schedule from those restrictions,

(b) it extends otherwise than only to England and Wales, or

(c) it is incompatible with the Convention rights or with Community law.

(7) For the purposes of this section the question whether a provision of an Assembly Measure relates to one or more of the matters specified in Part 1 of Schedule 5 is to be determined by reference to the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances.

### **95. Legislative competence: supplementary**

(1) Her Majesty may by Order in Council-

(a) amend Part 1 of Schedule 5 to add a matter which relates to one or more of the fields listed in that Part, or to vary or remove any matter,

(b) amend that Part to add a new field or to vary or remove any field, or

(c) amend Part 2 or 3 of that Schedule.

(2) An Order in Council under this section does not have effect to amend Part 1 of Schedule 5 by adding a field if, at the time when the amendment comes into force, no functions in the field are exercisable by the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General.

(3) An Order in Council under this section may make such modifications of-

(a) any enactment (including any enactment comprised in or made under this Act) or prerogative instrument, or

(b) any other instrument or document,

as Her Majesty considers appropriate in connection with the provision made by the Order in Council.

(4) An Order in Council under this section may make provision having retrospective effect.



- (5) No recommendation is to be made to Her Majesty in Council to make an Order in Council under this section unless a draft of the statutory instrument containing the Order in Council-
- (a) has been laid before, and approved by a resolution of, the Assembly, and
  - (b) having been so approved, has been laid before, and approved by a resolution of, each House of Parliament.
- (6) As soon as is reasonably practicable after the draft of an Order in Council under this section has been approved by a resolution of the Assembly, the First Minister must ensure that-
- (a) notice in writing of the resolution, and
  - (b) a copy of the draft,
- is sent to the Secretary of State.
- (7) The Secretary of State must, before the end of the period of 60 days beginning immediately after the day on which notice of the Assembly's resolution is received, either-
- (a) lay the draft before each House of Parliament, or
  - (b) give notice in writing to the First Minister of the Secretary of State's refusal to do so and the reasons for that refusal.
- (8) As soon as is reasonably practicable after the First Minister receives notice of the Secretary of State's refusal to lay the draft before each House of Parliament and the reasons for that refusal-
- (a) the First Minister must lay a copy of the notice before the Assembly, and
  - (b) the Assembly must ensure that it is published.
- (9) In reckoning the period of 60 days mentioned in subsection (7) no account is to be taken of any period during which Parliament is dissolved or prorogued or both Houses are adjourned for more than four days.
- (10) The amendment of Schedule 5 by an Order in Council under this section does not affect-
- (a) the validity of an Assembly Measure passed before the amendment comes into force, or
  - (b) the previous or continuing operation of such an Assembly Measure.

## **96. Scrutiny of proposed Orders in Council**

The Counsel General or the Attorney General may refer to the Supreme Court for decision the question whether a matter which a proposed Order in Council under section 95 proposes to add to Part 1 of Schedule 5 relates to a field listed in that Part.

### *Procedure*

## **97. Introduction of proposed Assembly Measures**

- (1) A proposed Assembly Measure may, subject to the standing orders, be introduced in the Assembly-
- (a) by the First Minister, any Welsh Minister appointed under section 48, any Deputy Welsh Minister or the Counsel General, or
  - (b) by any other Assembly member.
- (2) The person in charge of a proposed Assembly Measure must, on or before the introduction of the proposed Assembly Measure, state that, in that person's view, its provisions would be within the Assembly's legislative competence.
- (3) The Presiding Officer must, on or before the introduction of a proposed Assembly Measure in the Assembly-
- (a) decide whether or not, in the view of the Presiding Officer, the provisions of the proposed Assembly Measure would be within the Assembly's legislative competence, and
  - (b) state that decision.
- (4) A statement under this section must be made in both English and Welsh; but, subject to that, the form of the statement and the manner in which it is to be made are to be determined under the standing orders.
- (5) The standing orders-
- (a) may provide for a statement under this section to be published, and
  - (b) if they do so, must provide for it to be published in both English and Welsh.

## **98. Proceedings on proposed Assembly Measures**

- (1) The standing orders must include provision-
- (a) for general debate on a proposed Assembly Measure with an opportunity for Assembly members to vote on its general principles,
  - (b) for the consideration of, and an opportunity for Assembly members to vote on, the details of a proposed Assembly Measure, and
  - (c) for a final stage at which a proposed Assembly Measure can be passed or rejected.
- (2) Subsection (1) does not prevent the standing orders making provision to enable the Assembly to expedite proceedings in relation to a particular proposed Assembly Measure.

- (3) The standing orders may make provision different from that required by subsection (1) for the procedure applicable to proposed Assembly Measures of any of the following kinds-
- (a) proposed Assembly Measures which restate the law,
  - (b) proposed Assembly Measures which repeal or revoke spent enactments, and
  - (c) private proposed Assembly Measures.
- (4) The standing orders must include provision for securing that the Assembly may only pass a proposed Assembly Measure containing provisions which would, if contained in a Bill for an Act of Parliament, require the consent of Her Majesty or the Duke of Cornwall if such consent has been signified in accordance with the standing orders.
- (5) The standing orders must include provision for securing that the Assembly may only pass a proposed Assembly Measure if the text of the proposed Assembly Measure is in both English and Welsh, unless the circumstances are such as are specified by the standing orders as any in which the text need not be in both languages.
- (6) The standing orders must provide for an opportunity for the reconsideration of a proposed Assembly Measure after its passing if (and only if)-
- (a) the Supreme Court decides on a reference made in relation to the proposed Assembly Measure under section 99 that the proposed Assembly Measure or any provision of it would not be within the Assembly's legislative competence,
  - (b) a reference made in relation to the proposed Assembly Measure under section 99 is withdrawn following a request for withdrawal of the reference under section 100(2)(b), or
  - (c) an order is made in relation to the proposed Assembly Measure under section 101.
- (7) The standing orders must, in particular, ensure that any proposed Assembly Measure amended on reconsideration is subject to a final stage at which it can be approved or rejected.
- (8) References in subsections (4), (5) and (6) of this section and sections 93(2) and 95(10) to the passing of a proposed Assembly Measure are, in the case of a proposed Assembly Measure which has been amended on reconsideration, to be read as references to its approval.

#### **99. Scrutiny of proposed Assembly Measures by Supreme Court**

- (1) The Counsel General or the Attorney General may refer the question whether a proposed Assembly Measure, or any provision of a proposed Assembly Measure, would be within the Assembly's legislative competence to the Supreme Court for decision.
- (2) Subject to subsection (3), the Counsel General or the Attorney General may make a reference in relation to a proposed Assembly Measure at any time during-
- (a) the period of four weeks beginning with the passing of the proposed Assembly Measure, and
  - (b) any period of four weeks beginning with any subsequent approval of the proposed Assembly Measure in accordance with provision included in the standing orders in compliance with section 98(7).

#### **100. ECJ references**

- (1) This section applies where-
- (a) a reference has been made in relation to a proposed Assembly Measure under section 99,
  - (b) a reference for a preliminary European Court ruling has been made by the Supreme Court in connection with that reference, and
  - (c) neither of those references has been decided or otherwise disposed of.
- (2) If the Assembly resolves that it wishes to reconsider the proposed Assembly Measure-
- (a) the Clerk must notify the Counsel General and the Attorney General of that fact, and
  - (b) the person who made the reference in relation to the proposed Assembly Measure under section 99 must request the withdrawal of the reference.
- (3) In this section "a reference for a preliminary European Court ruling" means a reference of a question to the European Court under Article 234 of the Treaty establishing the European Community, Article 41 of the Treaty establishing the European Coal and Steel Community or Article 150 of the Treaty establishing the European Atomic Energy Community.

#### **101. Power to intervene in certain cases**

- (1) This section applies if a proposed Assembly Measure contains provisions which the Secretary of State has reasonable grounds to believe-
- (a) would have an adverse effect on any matter which is not specified in Part 1 of Schedule 5,
  - (b) might have a serious adverse impact on water resources in England, water supply in England or the quality of water in England,
  - (c) would have an adverse effect on the operation of the law as it applies in England, or

- (d) would be incompatible with any international obligation or the interests of defence or national security.
- (2) The Secretary of State may make an order prohibiting the Clerk from submitting the proposed Assembly Measure for approval by Her Majesty in Council.
- (3) The order must identify the proposed Assembly Measure and the provisions in question and state the reasons for making the order.
- (4) The order may be made at any time during-
  - (a) the period of four weeks beginning with the passing of the proposed Assembly Measure,
  - (b) any period of four weeks beginning with any subsequent approval of the proposed Assembly Measure in accordance with provision included in the standing orders in compliance with section 98(7), or
  - (c) if a reference is made in relation to the proposed Assembly Measure under section 99, the period of four weeks beginning with the reference being decided or otherwise disposed of by the Supreme Court.
- (5) The Secretary of State must not make an order in relation to a proposed Assembly Measure if the Secretary of State has notified the Clerk that no order is to be made in relation to the proposed Assembly Measure.
- (6) Subsection (5) does not apply if the proposed Assembly Measure has been approved as mentioned in subsection (4)(b) since the notification.
- (7) An order in force under this section at a time when such approval is given ceases to have effect.
- (8) A statutory instrument containing an order under this section is subject to annulment in pursuance of a resolution of either House of Parliament.

## **102. Approval of proposed Assembly Measures**

- (1) It is for the Clerk to submit proposed Assembly Measures for approval by Her Majesty in Council.
- (2) The Clerk may not submit a proposed Assembly Measure for approval by Her Majesty in Council at any time when-
  - (a) the Attorney General or the Counsel General is entitled to make a reference in relation to the proposed Assembly Measure under section 99,
  - (b) such a reference has been made but has not been decided or otherwise disposed of by the Supreme Court, or
  - (c) an order may be made in relation to the proposed Assembly Measure under section 101.
- (3) The Clerk may not submit a proposed Assembly Measure in its unamended form for approval by Her Majesty in Council if-
  - (a) the Supreme Court has decided on a reference made in relation to the proposed Assembly Measure under section 99 that the proposed Assembly Measure or any provision of it would not be within the Assembly's legislative competence, or
  - (b) a reference made in relation to the proposed Assembly Measure under section 99 has been withdrawn following a request for withdrawal of the reference under section 100(2)(b).
- (4) Once an Assembly Measure has been approved by Her Majesty in Council, the Clerk of the Privy Council must send the Order in Council approving the Assembly Measure to the Clerk.
- (5) The date of the approval by Her Majesty in Council of an Assembly Measure is to be written on the Assembly Measure by the Clerk, and forms part of the Assembly Measure.
- (6) The Clerk must publish the Order in Council by which an Assembly Measure is approved.
- (7) The standing orders must include provision for the notification by the Clerk to the Assembly of the date of the approval of an Assembly Measure by Her Majesty in Council.
- (8) The validity of an Assembly Measure is not affected by any failure to comply with provision made by or by virtue of subsection (4), (5) or (7).

## **Part 4 – Acts of the Assembly** *Referendum*

### **103. Referendum about commencement of Assembly Act provisions**

- (1) Her Majesty may by Order in Council cause a referendum to be held throughout Wales about whether the Assembly Act provisions should come into force.
- (2) If the majority of the voters in a referendum held by virtue of subsection (1) vote in favour of the Assembly Act provisions coming into force, the Assembly Act provisions are to come into force in accordance with section 105.
- (3) But if they do not, that does not prevent the making of a subsequent Order in Council under subsection (1).
- (4) No recommendation is to be made to Her Majesty in Council to make an Order in Council under subsection (1) unless a draft of the statutory instrument containing the Order in Council has been laid before, and approved by a resolution of, each House of Parliament and the Assembly.

(5) But subsection (4) is not satisfied unless the resolution of the Assembly is passed on a vote in which the number of Assembly members voting in favour of it is not less than two-thirds of the total number of Assembly seats.

(6) A draft of a statutory instrument containing an Order in Council under subsection (1) may not be laid before either House of Parliament, or the Assembly, until the Secretary of State has undertaken such consultation as the Secretary of State considers appropriate.

(7) For further provision about referendums held by virtue of subsection (1) see Schedule 6.

(8) In this Act "the Assembly Act provisions" means-

(a) sections 107 and 108, and

(b) sections 110 to 115.

#### **104. Proposal for referendum by Assembly**

(1) This section applies if-

(a) the Assembly passes a resolution moved by the First Minister or a Welsh Minister appointed under section 48 that, in its opinion, a recommendation should be made to Her Majesty in Council to make an Order in Council under section 103(1), and

(b) the resolution of the Assembly is passed on a vote in which the number of Assembly members voting in favour of it is not less than two-thirds of the total number of Assembly seats.

(2) The First Minister must, as soon as is reasonably practicable after the resolution is passed, ensure that notice in writing of the resolution is given to the Secretary of State.

(3) The Secretary of State must, within the period of 120 days beginning immediately after the day on which it is received-

(a) lay a draft of a statutory instrument containing an Order in Council under section 103(1) before each House of Parliament, or

(b) give notice in writing to the First Minister of the Secretary of State's refusal to do so and the reasons for that refusal.

(4) As soon as is reasonably practicable after the First Minister receives notice given under subsection (3)(b)-

(a) the First Minister must lay a copy of the notice before the Assembly, and

(b) the Assembly must ensure that the notice is published.

#### **105. Commencement of Assembly Act provisions**

(1) This section applies where the majority of the voters in a referendum held by virtue of section 103(1) are in favour of the Assembly Act provisions coming into force.

(2) The Welsh Ministers may by order make provision for the Assembly Act provisions to come into force on the date specified in the order.

(3) An order under subsection (2) may make such modifications of-

(a) any enactment (including any enactment comprised in or made under this Act) or prerogative instrument, or

(b) any other instrument or document,

as the Welsh Ministers consider appropriate in connection with the coming into force of the Assembly Act provisions.

(4) No order is to be made under subsection (2) unless a draft of the statutory instrument containing it has been laid before, and approved by a resolution of, the Assembly.

#### **106. Effect on Measures of commencement of Assembly Act provisions**

(1) Part 3 ceases to have effect on the day on which the Assembly Act provisions come into force.

(2) But that does not affect the continuing operation on and after that day of any Assembly Measure enacted before that day.

#### *Power*

#### **107. Acts of the Assembly**

(1) The Assembly may make laws, to be known as Acts of the National Assembly for Wales or *Deddfau Cynulliad Cenedlaethol Cymru* (referred to in this Act as "Acts of the Assembly").

(2) Proposed Acts of the Assembly are to be known as Bills; and a Bill becomes an Act of the Assembly when it has been passed by the Assembly and has received Royal Assent.

(3) The validity of an Act of the Assembly is not affected by any invalidity in the Assembly proceedings leading to its enactment.

(4) Every Act of the Assembly is to be judicially noticed.

(5) This Part does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Wales.

### **108. Legislative competence**

- (1) Subject to the provisions of this Part, an Act of the Assembly may make any provision that could be made by an Act of Parliament.
- (2) An Act of the Assembly is not law so far as any provision of the Act is outside the Assembly's legislative competence.
- (3) A provision of an Act of the Assembly is within the Assembly's legislative competence only if it falls within subsection (4) or (5).
- (4) A provision of an Act of the Assembly falls within this subsection if-
  - (a) it relates to one or more of the subjects listed under any of the headings in Part 1 of Schedule 7 and does not fall within any of the exceptions specified in that Part of that Schedule (whether or not under that heading or any of those headings), and
  - (b) it neither applies otherwise than in relation to Wales nor confers, imposes, modifies or removes (or gives power to confer, impose, modify or remove) functions exercisable otherwise than in relation to Wales.
- (5) A provision of an Act of the Assembly falls within this subsection if-
  - (a) it provides for the enforcement of a provision (of that or any other Act of the Assembly) which falls within subsection (4) or a provision of an Assembly Measure or it is otherwise appropriate for making such a provision effective, or
  - (b) it is otherwise incidental to, or consequential on, such a provision.
- (6) But a provision which falls within subsection (4) or (5) is outside the Assembly's legislative competence if-
  - (a) it breaches any of the restrictions in Part 2 of Schedule 7, having regard to any exception in Part 3 of that Schedule from those restrictions,
  - (b) it extends otherwise than only to England and Wales, or
  - (c) it is incompatible with the Convention rights or with Community law.
- (7) For the purposes of this section the question whether a provision of an Act of the Assembly relates to one or more of the subjects listed in Part 1 of Schedule 7 (or falls within any of the exceptions specified in that Part of that Schedule) is to be determined by reference to the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances.

### **109. Legislative competence: supplementary**

- (1) Her Majesty may by Order in Council amend Schedule 7.
- (2) An Order in Council under this section may make such modifications of-
  - (a) any enactment (including any enactment comprised in or made under this Act) or prerogative instrument, or
  - (b) any other instrument or document,as Her Majesty considers appropriate in connection with the provision made by the Order in Council.
- (3) An Order in Council under this section may make provision having retrospective effect.
- (4) No recommendation is to be made to Her Majesty in Council to make an Order in Council under this section unless a draft of the statutory instrument containing the Order in Council-
  - (a) has been laid before, and approved by a resolution of, each House of Parliament, and
  - (b) except where the Order in Council is the first of which a draft has been laid under paragraph (a), has been laid before, and approved by a resolution of, the Assembly.
- (5) The amendment of Schedule 7 by an Order in Council under this section does not affect-
  - (a) the validity of an Act of the Assembly passed before the amendment comes into force, or
  - (b) the previous or continuing operation of such an Act of the Assembly.

### *Procedure*

### **110. Introduction of Bills**

- (1) A Bill may, subject to the standing orders, be introduced in the Assembly-
  - (a) by the First Minister, any Welsh Minister appointed under section 48 any Deputy Welsh Minister or the Counsel General, or
  - (b) by any other Assembly member.
- (2) The person in charge of a Bill must, on or before the introduction of the Bill, state that, in that person's view, its provisions would be within the Assembly's legislative competence.
- (3) The Presiding Officer must, on or before the introduction of a Bill in the Assembly-
  - (a) decide whether or not, in the view of the Presiding Officer, the provisions of the Bill would be within the Assembly's legislative competence, and
  - (b) state that decision.

- (4) A statement under this section must be made in both English and Welsh; but, subject to that, the form of the statement and the manner in which it is to be made are to be determined under the standing orders.
- (5) The standing orders-
- (a) may provide for a statement under this section to be published, and
  - (b) if they do so, must provide for it to be published in both English and Welsh.

### **111. Proceedings on Bills**

- (1) The standing orders must include provision-
- (a) for general debate on a Bill with an opportunity for Assembly members to vote on its general principles,
  - (b) for the consideration of, and an opportunity for Assembly members to vote on, the details of a Bill, and
  - (c) for a final stage at which a Bill can be passed or rejected.
- (2) Subsection (1) does not prevent the standing orders making provision to enable the Assembly to expedite proceedings in relation to a particular Bill.
- (3) The standing orders may make provision different from that required by subsection (1) for the procedure applicable to Bills of any of the following kinds-
- (a) Bills which restate the law,
  - (b) Bills which repeal or revoke spent enactments, and
  - (c) private Bills.
- (4) The standing orders must include provision for securing that the Assembly may only pass a Bill containing provisions which would, if contained in a Bill for an Act of Parliament, require the consent of Her Majesty or the Duke of Cornwall if such consent has been signified in accordance with the standing orders.
- (5) The standing orders must include provision for securing that the Assembly may only pass a Bill if the text of the Bill is in both English and Welsh, unless the circumstances are such as are specified by the standing orders as any in which the text need not be in both languages.
- (6) The standing orders must provide for an opportunity for the reconsideration of a Bill after its passing if (and only if)-
- (a) the Supreme Court decides on a reference made in relation to the Bill under section 112 that the Bill or any provision of it would not be within the Assembly's legislative competence,
  - (b) a reference made in relation to the Bill under section 112 is withdrawn following a request for withdrawal of the reference under section 113(2)(b), or
  - (c) an order is made in relation to the Bill under section 114.
- (7) The standing orders must, in particular, ensure that any Bill amended on reconsideration is subject to a final stage at which it can be approved or rejected.
- (8) References in subsections (4), (5) and (6) of this section and sections 107(2), 109(5) and 116(3) to the passing of a Bill are, in the case of a Bill which has been amended on reconsideration, to be read as references to its approval.

### **112. Scrutiny of Bills by Supreme Court**

- (1) The Counsel General or the Attorney General may refer the question whether a Bill, or any provision of a Bill, would be within the Assembly's legislative competence to the Supreme Court for decision.
- (2) Subject to subsection (3), the Counsel General or the Attorney General may make a reference in relation to a Bill at any time during-
- (a) the period of four weeks beginning with the passing of the Bill, and
  - (b) any period of four weeks beginning with any subsequent approval of the Bill in accordance with provision included in the standing orders in compliance with section 111(7).

### **113. ECJ references**

- (1) This section applies where-
- (a) a reference has been made in relation to a Bill under section 112,
  - (b) a reference for a preliminary European Court ruling has been made by the Supreme Court in connection with that reference, and
  - (c) neither of those references has been decided or otherwise disposed of.
- (2) If the Assembly resolves that it wishes to reconsider the Bill-
- (a) the Clerk must notify the Counsel General and the Attorney General of that fact, and
  - (b) the person who made the reference in relation to the Bill under section 112 must request the withdrawal of the reference.
- (3) In this section "a reference for a preliminary European Court ruling" means a reference of a question to

the European Court under Article 234 of the Treaty establishing the European Community, Article 41 of the Treaty establishing the European Coal and Steel Community or Article 150 of the Treaty establishing the European Atomic Energy Community.

#### **114. Power to intervene in certain cases**

- (1) This section applies if a Bill contains provisions which the Secretary of State has reasonable grounds to believe-
  - (a) would have an adverse effect on any matter which is not listed under any of the headings in Part 1 of Schedule 7 (or falls within any of the exceptions specified in that Part of that Schedule),
  - (b) might have a serious adverse impact on water resources in England, water supply in England or the quality of water in England,
  - (c) would have an adverse effect on the operation of the law as it applies in England, or
  - (d) would be incompatible with any international obligation or the interests of defence or national security.
- (2) The Secretary of State may make an order prohibiting the Clerk from submitting the Bill for Royal Assent.
- (3) The order must identify the Bill and the provisions in question and state the reasons for making the order.
- (4) The order may be made at any time during-
  - (a) the period of four weeks beginning with the passing of the Bill,
  - (b) any period of four weeks beginning with any subsequent approval of the Bill in accordance with provision included in the standing orders in compliance with section 111(7), or
  - (c) if a reference is made in relation to the Bill under section 112, the period of four weeks beginning with the reference being decided or otherwise disposed of by the Supreme Court.
- (5) The Secretary of State must not make an order in relation to a Bill if the Secretary of State has notified the Clerk that no order is to be made in relation to the Bill.
- (6) Subsection (5) does not apply if the Bill has been approved as mentioned in subsection (4)(b) since the notification.
- (7) An order in force under this section at a time when such approval is given ceases to have effect.
- (8) A statutory instrument containing an order under this section is subject to annulment in pursuance of a resolution of either House of Parliament.

#### **115. Royal Assent**

- (1) It is for the Clerk to submit Bills for Royal Assent.
- (2) The Clerk may not submit a Bill for Royal Assent at any time when-
  - (a) the Attorney General or the Counsel General is entitled to make a reference in relation to the Bill under section 112,
  - (b) such a reference has been made but has not been decided or otherwise disposed of by the Supreme Court, or
  - (c) an order may be made in relation to the Bill under section 114.
- (3) The Clerk may not submit a Bill in its unamended form for Royal Assent if-
  - (a) the Supreme Court has decided on a reference made in relation to the Bill under section 112 that the Bill or any provision of it would not be within the Assembly's legislative competence, or
  - (b) a reference made in relation to the Bill under section 112 has been withdrawn following a request for withdrawal of the reference under section 113(2)(b).
- (4) A Bill receives Royal Assent when Letters Patent under the Welsh Seal signed with Her Majesty's own hand signifying Her Assent are notified to the Clerk.
- (5) The date of Royal Assent is to be written on the Act of the Assembly by the Clerk, and forms part of the Act.
- (6) The standing orders must include provision for notification by the Clerk to the Assembly of the date of Royal Assent to an Act of the Assembly.
- (7) The validity of an Act of the Assembly is not affected by any failure to comply with provision made by or by virtue of subsection (4), (5) or (6).

#### **116. Welsh Seal and Letters Patent**

- (1) There is to be a Welsh Seal.
- (2) The First Minister is to be the Keeper of the Welsh Seal.
- (3) Her Majesty may by Order in Council make provision as to-
  - (a) the form and manner of preparation, and
  - (b) the publication,

of Letters Patent signed with Her Majesty's own hand signifying Her Assent to a Bill passed by the Assembly.

(4) A statutory instrument containing an Order in Council under subsection (3) is subject to annulment in pursuance of a resolution of the Assembly.

## **Part 5**

### **FINANCE**

#### *Welsh Consolidated Fund*

#### **117. Welsh Consolidated Fund**

(1) There is to be a Welsh Consolidated Fund.

(2) The Welsh Consolidated Fund is to be held with the Paymaster General.

#### **125. Annual Budget motions**

(1) For each financial year there is to be moved in the Assembly a motion (referred to in this Act as an "annual Budget motion") for the purpose of authorising-

(a) the amount of resources which may be used in the financial year by the relevant persons, or pursuant to a relevant enactment, for the services and purposes specified in the motion,

(b) the amount of resources accruing to the relevant persons in the financial year which may be retained by them to be used for the services and purposes so specified (rather than being paid into the Welsh Consolidated Fund), and

(c) the amount which may be paid out of the Welsh Consolidated Fund in the financial year to the relevant persons, or for use pursuant to a relevant enactment, for the services and purposes so specified.

(2) An annual Budget motion may only be moved by the First Minister or a Welsh Minister appointed under section 48.

(3) An annual Budget motion must be accompanied by a written statement made by the Welsh Ministers showing-

(a) the total amount of the payments which they estimate will be made for the financial year under section 118(1),

(b) the total amount of the payments which they estimate will be made to the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General for the financial year by Ministers of the Crown and government departments, and

(c) the total amount of the payments which they estimate will be made to the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General for the financial year otherwise than by a Minister of the Crown or government department.

(4) In this Act a reference to the use of resources is a reference to their expenditure, consumption or reduction in value.

## **PART 6 – Miscellaneous and supplementary**

#### **154. Interpretation of legislation**

(1) This section applies to-

(a) any provision of an Assembly Measure, or proposed Assembly Measure, which could be read in such a way as to be outside the Assembly's legislative competence,

(b) any provision of an Act of the Assembly, or a Bill for such an Act, which could be read in such a way as to be outside the Assembly's legislative competence, and

(c) any provision of subordinate legislation made, or purporting to be made, under an Assembly Measure or Act of the Assembly which could be read in such a way as to be outside the powers under which it was, or purported to be, made.

(2) The provision is to be read as narrowly as is required for it to be within competence or within the powers, if such a reading is possible, and is to have effect accordingly.

(3) In subsection (1)(c) "made" includes confirmed or approved.

#### **161. Commencement**

(1) Subject as follows, this Act comes into force immediately after the ordinary election under section 3 of the Government of Wales Act 1998 (c. 38) held in 2007 (referred to in this Act as "the 2007 election").

## **SCHEDULE 5 – ASSEMBLY MEASURES**

### **Part I – Matters**

*Field 1: agriculture, fisheries, forestry and rural development*



Field 2: ancient monuments and historic buildings  
 Field 3: culture  
 Field 4: economic development  
 Field 5: education and training  
 Field 6: environment  
 Field 7: fire and rescue services and promotion of fire safety  
 Field 8: food  
 Field 9: health and health services  
 Field 10: highways and transport  
 Field 11: housing  
 Field 12: local government  
 Field 13: National Assembly for Wales

*Matter 13.1* : Creation of, and conferral of functions on, an office or body for and in connection with investigating complaints about the conduct of Assembly members and reporting on the outcome of such investigations to the Assembly.

*Matter 13.2* : Conferral of functions on the Assembly Commission for and in connection with facilitating the exercise by the Assembly of its functions (including the provision to the Assembly of the property, staff and services required for the Assembly's purposes).

*Matter 13.3* : Provision for and in connection with the payment of salaries, allowances, pensions and gratuities to or in respect of Assembly members, the First Minister, any Welsh Minister appointed under section 48, the Counsel General and any Deputy Welsh Minister.

*Matter 13.4* : Provision for and in connection with the creation and maintenance of a register of interests of Assembly members and the Counsel General.

*Matter 13.5* : Provision about the meaning of Welsh words and phrases in –

- (a) Assembly Measures,
- (b) subordinate legislation made under Assembly Measures, and
- (c) subordinate legislation not so made but made by the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General.

*Matter 13.6* : Provision for and in connection with the procedures for dealing with proposed private Assembly Measures, including, in particular –

- (a) procedures for hearing the promoters of, and objectors, to proposed private Assembly Measures,
- (b) the persons who may represent such promoters and objectors, and the qualifications that such persons must possess,
- (c) the imposition of fees for and in connection with the promotion of proposed private Assembly Measures, and
- (d) the assessment of costs incurred in connection with proposed private Assembly Measures.

Field 14: public administration

Field 15: social welfare

Field 16: sport and recreation

Field 17: tourism

Field 18: town and country planning

Field 19: water and flood defence

Field 20: Welsh language

## **Part 2 - General restrictions**

### *Functions of Ministers of the Crown*

1. (1) A provision of an Assembly Measure cannot remove or modify, or confer power by subordinate legislation to remove or modify, any function of a Minister of the Crown.

(2) A provision of an Assembly Measure cannot confer or impose, or confer power by subordinate legislation to confer or impose, any function on a Minister of the Crown.

### *Enactments other than this Act*

3. A provision of an Assembly Measure cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, any of the provisions listed in the Table below –

<i>Enactment</i>	<i>Provisions protected from modification</i>
European Communities Act 1972 (c. 68)	The whole Act
Data Protection Act 1998 (c. 29)	The whole Act
Government of Wales Act 1998 (c. 38)	Sections 144(7), 145, 145A and 146A(1)
Human Rights Act 1998 (c. 42)	The whole Act

4. A provision of an Assembly Measure cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, any provision of an Act of Parliament other than this Act which requires sums required for the repayment of, or the payment of interest on, amounts borrowed by the Welsh Ministers to be charged on the Welsh Consolidated Fund.

5. A provision of an Assembly Measure cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, any functions of the Comptroller and Auditor General.  
This Act

6. (1) A provision of an Assembly Measure cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, provisions contained in this Act.

(2) Sub-paragraph (1) does not apply to sections 20, 22, 24, 36(1) to (5) and (7) to (11), 53, 54 and 156(2) to (5).

(3) Sub-paragraph (1) does not apply to any provision—

(a) making modifications of so much of any enactment as is modified by this Act, or

(b) repealing so much of any provision of this Act as amends any enactment, if the provision ceases to have effect in consequence of any provision of, or made under, an Assembly Measure.

#### **SCHEDULE 6 - REFERENDUMS ON COMMENCEMENT OF ASSEMBLY ACT PROVISIONS**

##### *Entitlement to vote*

1. (1) The persons entitled to vote in a referendum held by virtue of section 103(1) are those who would be entitled to vote in a general election of Assembly members if one were held on the date of the poll at the referendum (as to which see section 12).

(2) But an Order in Council under section 103(1) may include provision for disregarding alterations made in a register of electors after a specified date.

##### *Conduct etc. of referendum*

2. (1) An Order in Council under section 103(1) may make provision for and in connection with the referendum which it causes to be held.

(2) Such an Order in Council may, in particular, apply or incorporate, with or without modification, any enactment relating to referendums, elections or donations.

(3) In sub-paragraph (2) “donations” means anything which is or corresponds to a donation within the meaning of Part 4 of the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (c. 41).

##### *Referendum question and statement*

3. (1) An Order in Council under section 103(1)—

(a) must specify the question to be included on the ballot paper at the referendum which it causes to be held, and

(b) may specify a statement to precede the question on that ballot paper.

(2) A question or statement specified by virtue of sub-paragraph (1) must be specified in both English and Welsh.

(3) The Secretary of State must, no later than the time at which paragraph (b) of section 104(4) of the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (report stating views as to intelligibility of referendum question expressed by Electoral Commission) is complied with, send to the First Minister a copy of the report laid before Parliament under that paragraph.

(4) As soon as is reasonably practicable after the First Minister receives a copy of a report under sub-paragraph (3) the First Minister must lay a copy of the report before the Assembly.

##### *Date of referendum*

4. (1) An Order in Council under section 103(1) must specify the date of the poll at the referendum which it causes to be held.

(2) The Secretary of State may by order vary the date of the poll specified in such an Order in Council (including a date previously set by virtue of this sub-paragraph) if it appears inappropriate for it to be held on that date.

(3) No order may be made under sub-paragraph (2) without the consent of the Welsh Ministers.

(4) A statutory instrument containing an order under sub-paragraph (2) is subject to annulment in pursuance of a resolution of either House of Parliament.

##### *Referendum period*

5. An Order in Council under section 103(1) must determine the referendum period for the purposes of Part 7 of the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 in the case of the referendum which it causes

to be held.

*Combination of polls*

6. An Order in Council under section 103(1) may make provision for and in connection with the combination of the poll at the referendum which it causes to be held with that at an election or at another referendum (or both).

*Encouraging voting*

7. An Order in Council under section 103(1) may authorise or require the Electoral Commission to do things for the purpose of encouraging voting in the referendum which it causes to be held (including imposing obligations or conferring powers on counting officers or other persons).

*Provision of information to voters*

8. (1) This paragraph applies in relation to a referendum held by virtue of section 103(1) if the Electoral Commission have not, before the appropriate day, designated an organisation under section 108 of the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (c. 41) (organisations to whom assistance is available under section 110 of that Act) in relation to each possible outcome of the referendum.

(2) The Electoral Commission may take such steps as they think appropriate to provide such information for persons entitled to vote in the referendum as the Commission think is likely to promote awareness among those persons about the arguments for each answer to the referendum question.

(3) Information provided in pursuance of sub-paragraph (2) must be provided by whatever means the Electoral Commission think is most likely to secure (in the most cost-effective way) that the information comes to the notice of everyone entitled to vote in the referendum.

(4) In this paragraph “the appropriate day” means –

(a) if an order is made under section 109(6) of the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (variation of period for applications for designation under section 108 or period for determination of applications or both) in the case of the referendum, such day as that order specifies as the appropriate day,

(b) if no such order is made and one or more applications are made in relation to each possible outcome of the referendum before the 29th day of the referendum period, the 43rd day of the referendum period, and

(c) in any other case in which no such order is made, the 29th day of the referendum period.

*Referendum material*

9. Section 126 of the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (details to appear on referendum material) does not apply to any material published for the purposes of a referendum held by virtue of section 103(1) if the publication is required under or by virtue of the Order in Council that causes the referendum to be held.

*Funding and accounts*

10. An Order in Council under section 103(1) must include provision for the funding of costs of the referendum which it causes to be held (and may, in particular, include provision for the costs to be charged on, or payable out of, the Welsh Consolidated Fund).

11. An Order in Council under section 103(1) must include provision as to the preparation and audit of accounts relating to payments made by virtue of provision included in the Order in Council under paragraph 10.

*No legal challenge to referendum result*

12. (1) No court may entertain any proceedings for questioning the number of ballot papers counted or votes cast in a referendum held by virtue of section 103(1) as certified by the Chief Counting Officer or a counting officer unless –

(a) the proceedings are brought by a claim for judicial review, and

(b) the claim form is filed before the end of the permitted period.

(2) In sub-paragraph (1) “the permitted period” means the period of six weeks beginning with –

(a) the date on which the Chief Counting Officer or counting officer gives a certificate as to the number of ballot papers counted and votes cast in the referendum, or

(b) if the Chief Counting Officer or counting officer gives more than one such certificate, the date on which the last is given.

**SCHEDULE 8 - AUDITOR GENERAL FOR WALES**

*Appointment*

1. (1) The Auditor General is to be appointed by Her Majesty on the nomination of the Assembly.

(2) No nomination is to be made until the Assembly is satisfied that reasonable consultation has been undertaken with such bodies as appear to the Assembly to represent the interests of local government bodies in Wales.

(3) For the purposes of sub-paragraph (2) a body is a local government body in Wales at any time if at that time it is specified in section 12(1) of the Public Audit (Wales) Act 2004 (c. 23).

(4) The validity of any act of a person appointed as Auditor General is not affected by any defect in the person's nomination by the Assembly.

#### *Tenure*

2. (1) Subject as follows, a person appointed as Auditor General holds office until the end of the period for which the person was appointed.

(2) Her Majesty may relieve a person from office as Auditor General before the end of the period for which the person was appointed –

(a) at the person's request, or

(b) on Her Majesty being satisfied that the person is incapable for medical reasons of performing the duties of the office and of requesting to be relieved of it.

(3) Her Majesty may remove a person from office as Auditor General before the end of the period for which the person was appointed on the making of a recommendation, on the ground of the person's misbehaviour, that Her Majesty should do so.

(4) A recommendation for the removal of a person from office as Auditor General may not be made unless –

(a) the Assembly has resolved that the recommendation should be made, and

(b) the resolution of the Assembly is passed on a vote in which the number of Assembly members voting in favour of it is not less than two-thirds of the total number of Assembly seats.

#### *Independence and status*

3. (1) The Auditor General is not, in the exercise of any functions, subject to the direction or control of the Assembly or the Welsh Assembly Government.

(2) The Auditor General is not to be regarded as holding office under Her Majesty or as exercising any functions on behalf of the Crown; but the Auditor General is to be taken to be a Crown servant for the purposes of the Official Secrets Act 1989 (c. 6).

### **SCHEDULE 9 - DEVOLUTION ISSUES**

#### **Part 1- Preliminary**

1. (1) In this Schedule "devolution issue" means –

(a) a question whether an Assembly Measure or Act of the Assembly, or any provision of an Assembly Measure or Act of the Assembly, is within the Assembly's legislative competence,

(b) a question whether any function (being a function which any person has purported, or is proposing, to exercise) is exercisable by the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General,

(c) a question whether the purported or proposed exercise of a function by the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General is, or would be, within the powers of the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General (including a question whether a purported or proposed exercise of a function is, or would be, outside those powers by virtue of section 80(8) or 81(1)),

(d) a question whether there has been any failure to comply with a duty imposed on the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General (including any obligation imposed by virtue of section 80(1) or (7)), or

(e) a question of whether a failure to act by the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General is incompatible with any of the Convention rights.

2. A devolution issue is not to be taken to arise in any proceedings merely because of any contention of a party to the proceedings which appears to the court or tribunal before which the proceedings take place to be frivolous or vexatious.

#### **Part 2 - Proceedings in England and Wales**

##### *Application of Part 2*

3. This Part applies in relation to devolution issues in proceedings in England and Wales.

##### *Institution of proceedings*

4. (1) Proceedings for the determination of a devolution issue may be instituted by the Attorney General or the Counsel General.

(2) The Counsel General may defend any such proceedings instituted by the Attorney General.

(3) This paragraph does not limit any power to institute or defend proceedings exercisable apart from this paragraph by any person.

##### *Notice of devolution issue*

5. (1) A court or tribunal must order notice of any devolution issue which arises in any proceedings before it to be given to the Attorney General and the Counsel General (unless a party to the proceedings).

(2) A person to whom notice is given in pursuance of sub-paragraph (1) may take part as a party in the proceedings, so far as they relate to a devolution issue.

##### *Reference of devolution issue to High Court or Court of Appeal*

6. A magistrates' court may refer any devolution issue which arises in civil proceedings before it to the High Court.
7. (1) A court may refer any devolution issue which arises in civil proceedings before it to the Court of Appeal.
- (2) Sub-paragraph (1) does not apply –
- (a) to a magistrates' court, the Court of Appeal or the Supreme Court, or
  - (b) to the High Court if the devolution issue arises in proceedings on a reference under paragraph 6.
8. A tribunal from which there is no appeal must refer any devolution issue which arises in proceedings before it to the Court of Appeal; and any other tribunal may make such a reference.
9. A court, other than the Court of Appeal or the Supreme Court, may refer any devolution issue which arises in criminal proceedings before it to –
- (a) the High Court if the proceedings are summary proceedings, or
  - (b) the Court of Appeal if the proceedings are proceedings on indictment.
- References from Court of Appeal to Supreme Court*
10. The Court of Appeal may refer any devolution issue which arises in proceedings before it (otherwise than on a reference under paragraph 7, 8 or 9) to the Supreme Court.
- Appeals from superior courts to Supreme Court*
11. An appeal against a determination of a devolution issue by the High Court or the Court of Appeal on a reference under paragraph 6, 7, 8 or 9 lies to the Supreme Court but only –
- (a) with permission of the court from which the appeal lies, or
  - (b) failing such permission, with permission of the Supreme Court.

## 10. TABLEAUX COMPARATIFS

### « Le processus législatif dans les législatures britanniques<sup>1673</sup> »

#### 1. LE PARLEMENT DE WESTMINSTER

- Les projets de loi doivent passer à travers les deux chambres et peuvent être déposés au départ dans l'une ou l'autre des chambres (mais la Chambre des Lords, seule, peut faire des amendements en troisième lecture)
- L'étape du comité aux Communes peut être faite soit par un Standing Committee soit par le comité de l'ensemble de la Chambre ou séparé entre les deux. Au sein de la Chambre des Lords, l'étape du comité est prise habituellement devant le Comité de l'ensemble de la Chambre.
- Le texte final du projet doit être approuvé par les deux chambres (bien que la Chambre des Communes ait la possibilité d'utiliser la procédure des Parliament Acts lorsqu'aucun accord n'a pu être trouvé)
- Les projets de lois issus du gouvernement sont publiés avec des notes explicatives.

<b>Présentation et première lecture</b>	Etape formelle
<b>Seconde lecture</b>	Débat sur le principe
<b>Etape du Comité</b>	Examen article par article
<b>Etape du rapport</b>	Examen par l'ensemble de la Chambre article par article Amendements
<b>Troisième lecture</b>	Dernière possibilité de débat sur le projet de loi Amendements (seule la Chambre des Lords)
<b>Examen des amendements</b>	
<b>Assentiment royal</b>	

#### 2. LE PARLEMENT ECOSSAIS

Les projets de lois peuvent être introduits de plusieurs manières :

- par l'exécutif : sont introduits devant le Parlement par un Ministre. Ils peuvent être précédés par des documents de consultation ou un avant-projet. Elles sont publiées avec des documents d'accompagnement : notes explicatives, un Memorandum financier, et un rapport de l'Auditeur général, une déclaration de l'exécutif sur sa compétence législative et un Memorandum politique.
- par les comités : sont introduits par le rapporteur d'un comité et peuvent être le résultat d'une enquête du comité sur le besoin pour une loi dans un domaine particulier
- par les membres du parlement : n'importe quel membre du parlement écossais qui n'est pas ministre peut proposer un projet de loi

<b>Introduction</b>	Etape formelle, le projet de loi est imprimé
<b>Etape 1</b>	Examen des principes généraux du projet de loi par un comité parlementaire suivi du débat par le parlement
<b>Etape 2</b>	Examen détaillé du projet de loi par le(s) comité(s) parlementaire(s) Amendements Mise en ordre et publication de la liste des amendements (le projet est réimprimé)
<b>Etape 3</b>	Examen final du projet de loi par le Parlement Amendements Le projet peut être redirigé (une fois seulement) à l'étape 2 Décision si il passe ou est rejeté
<b>Assentiment royal</b>	

<sup>1673</sup> Source : *The legislative process in UK legislatures*, Standard Note, SN/PC-1924, 19 Décembre 2002

### 3. L'ASSEMBLEE NATIONALE POUR LE PAYS DE GALLES

#### Avant 2007

*L'assemblée nationale galloise n'a pas le pouvoir d'introduire ni de passer des projets de lois, mais elle peut créer et amender la législation secondaire (ex : les instruments statutaires). Elle peut également faire des lois secondaires par des circulaires de l'Assemblée ou des « guidance » statutaires. La procédure gouvernant la procédure de l'assemblée sur la législation subordonnée est établie dans les Standing Orders de l'Assemblée (22.1 à 22.28).*

<b>Proposition d'un Ordre</b>	Préparé par un secrétaire de l'Assemblée dans la forme d'un projet d'ordre Evaluation de contrôle peut être conduite (publiée)
<b>Soumission au Comité des Affaires</b>	Projet d'ordre et Memorandum soumis pour examen Recommandation pour savoir si il doit aller devant le comité concerné
<i>Subject Committee</i>  <b>et/ ou</b>  <b>Comité de législation</b>	Examen et publication du <b>rapport</b> Peut recommander l'approbation, des amendements ou le rejet Peut prendre des preuves Examen
<b>Examen de l'Assemblée</b>	Projet d'ordre présenté devant l'assemblée pour approbation par résolution de : <ul style="list-style-type: none"> <li>• principe</li> <li>• tout amendement</li> <li>• approbation ou révision du projet (si amendements accordés)</li> </ul>
<b>Ordre signé</b>	

#### Après 2007<sup>1674</sup> : les Mesures – Measures

*Un projet de « mesure » peut être introduit de plusieurs manières :*

- *par le gouvernement de l'Assemblée.*
- *par un comité*
- *par un membre de l'Assemblée si la proposition est soumise au vote. Il doit défendre sa proposition devant l'Assemblée. N'importe quel membre de l'Assemblée qui n'est pas ministre peut proposer un projet de loi*
- *par la Commission de l'Assemblée – Assembly Commission*

<b>Introduction</b>	
<b>Etape 1</b>	Examen des principes généraux de la mesure proposée par un comité et accord de ces principes généraux par l'Assemblée
<b>Etape 2</b>	Examen détaillé de la mesure proposée par le(s) comité(s) Amendements Mise en ordre et publication de la liste des amendements (la mesure est réimprimée)
<b>Etape 3</b>	Examen détaillé (ligne par ligne) par l'Assemblée de la mesure et des amendements proposés.
<b>Etape 4</b>	Vote de l'Assemblée sur le texte final
<b>Assentiment royal</b>	

<sup>1674</sup> Article 111, *Government of Wales Act 2006*

#### 4. COMPARAISON

PARLEMENT BRITANNIQUE	PARLEMENT ECOSSAIS	ASSEMBLEE GALLOISE	
		AVANT 2007	APRES 2007
Première lecture	Introduction	Proposition	Introduction
Seconde lecture	Etape 1	Comité des Affaires	Etape 1
Etape du Comité	Etape 2	Etape du Comité	Etape 2
Etape du rapport	Etape 3	Examen par l'Assemblée	Etape 3
Troisième lecture			Etape 4
Assentiment royal	Assentiment royal	Ordre signé	Assentiment royal



**11. Tableau résultats élections générales Royaume-Uni/ Angleterre/ Ecosse/ Wales**  
1945- 2005

	ROYAUME-UNI						ANGLETERRE					ECOSSE						PAYS DE GALLES					
	Nb	Cons.	Trav.	SNP /PC	Lib.	Autre	Nb	Cons.	Trav.	Lib.	Autre	Nb	Cons.	Trav.	SNP	Lib.	Autre	Nb	Cons.	Trav.	Lib.	PC	Autre
1945	<b>640</b>	210	396		12	25	<b>510</b>	167	331	5	7	<b>71</b>	27	37			7	<b>35</b>	4	25	6		
1950	<b>625</b>	297	315		9	4	<b>506</b>	271	233	2	0	<b>71</b>	31	37		2	1	<b>36</b>	4	27	5		
1951	<b>625</b>	321	295		6	3	<b>506</b>	252	251	2	1	<b>71</b>	35	35		1		<b>36</b>	6	27	3		
1955	<b>630</b>	344	277		6	3	<b>511</b>	292	216	2	1	<b>71</b>	36	34		1		<b>36</b>	6	27	3		
1959	<b>630</b>	365	258		6	1	<b>511</b>	315	193	3	0	<b>71</b>	31	38		1	1	<b>36</b>	7	27	2		
1964	<b>630</b>	303	317		9	1	<b>511</b>	261	246	3	1	<b>71</b>	24	43		4		<b>36</b>	6	28	2		
1966	<b>630</b>	253	363		12	2	<b>511</b>	219	285	6	1	<b>71</b>	20	46		5		<b>36</b>	3	32	1		
1970	<b>630</b>	330	287	1	6	6	<b>511</b>	292	216	2	1	<b>71</b>	23	44	1	3		<b>36</b>	7	27	1		1
1974 Fév	<b>635</b>	296	301	9	14	15	<b>516</b>	267	237	9	3	<b>71</b>	21	40	7	3		<b>36</b>	8	24	2	2	
1974 Oct	<b>635</b>	276	319	14	13	13	<b>516</b>	252	255	8	1	<b>71</b>	16	41	11	3		<b>36</b>	8	23	2	3	
1979	<b>635</b>	339	268	4	11	13	<b>516</b>	306	203	7	0	<b>71</b>	22	44	2	3		<b>36</b>	11	21	1	2	1
1983	<b>650</b>	397	209	4	23	17	<b>523</b>	362	148	13	0	<b>72</b>	21	41	2	8		<b>38</b>	14	20	2	2	
1987	<b>650</b>	375	229	6	22	18	<b>523</b>	357	155	10	1	<b>72</b>	10	50	3	9		<b>38</b>	8	24	3	3	
1992	<b>651</b>	336	271	7	20	17	<b>524</b>	319	195	10	0	<b>72</b>	11	49	3	9		<b>38</b>	6	27	1	4	
1997	<b>659</b>	165	418	10	46	20	<b>529</b>	165	328	34	2	<b>72</b>	0	56	6	10		<b>40</b>	0	34	2	4	
2001	<b>659</b>	166	413	9	52	19	<b>529</b>	165	323	38	3	<b>72</b>	1	56	5	10		<b>40</b>	0	34	2	4	
2005	<b>646</b>	198	356	9	62	21		193	286	47	2	<b>59</b>	1	41	6	11		<b>40</b>	3	29	4	3	1

Source : UK Election Statistics : 1945-2000, House of Commons Library, Research Paper 01/37, 29 mars 2001, p 8,10,11 et 12

Cons. = parti conservateur. Trav. = parti travailliste. Lib. = parti liberal démocrate. SNP = *Scottish National Party*. PC = Plaid Cymru.

# BIBLIOGRAPHIE

## Documents, rapports officiels

### LOIS

CLAIM OF RIGHT, 1689.  
*Constitutional Reform Act 2005.*  
*Freedom of Information Act, 2000.*  
*Freedom of Information (Scotland) Act, 2002.*  
*Gaelic Language (Scotland) Bill, SP Bill 25A, Session 2 (2005)*  
*Government of Wales Act, 1998.*  
*Government of Wales Act, 2006.*  
*Human Rights Act, 1998*  
*Local Government in Scotland Act 2003.*  
*Local Government in Scotland Act 2000, chapter 22*  
*Northern Ireland Act, 1998.*  
*Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 , Chapter 41.*  
*Public Finance and Accountability (Scotland) Act, 2000*  
*Regional Development Agencies, 1998*  
*Scotland Act 1998, c 46.*

Disponibles sur le site Office Public Sector Information : [http://www.opsi.gov.uk/legislation/about\\_legislation.htm](http://www.opsi.gov.uk/legislation/about_legislation.htm)

### FRANÇAIS

ASSEMBLEE DES REGIONS D'EUROPE. Déclaration sur le Régionalisme en Europe.  
ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport d'information déposé par la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur l'équilibre territorial des pouvoirs et présenté par M. Michel PIRON, numéro 2881, 22 février 2006, 354 pages.  
COMMISSION EUROPEENNE. *Gouvernance Européenne, Un livre blanc.* Bruxelles, COM 428 final, 2001, 40 pages.  
CONSEIL DE L'EUROPE.  
*Charte européenne de l'autonomie locale.* Strasbourg. 15 Octobre 1985.  
*Charte européenne des Langues Régionales ou Minoritaires - Application de la Charte au Royaume-Uni,* Strasbourg, ECRML (2004) 1, 24 mars 2004, 74 pages.  
COMITE DIRECTEUR SUR LA DEMOCRATIE LOCALE ET REGIONALE, Relation entre taille des collectivités locales et régionales et efficacité et économie de leur action, Décembre 2001, 25 pages.  
COMITE DIRECTEUR DES AUTORITES LOCALES ET REGIONALES, *Définition et limites du principe de subsidiarité,* Communes et régions d'Europe, numéro 55, 46 pages.  
CONSEIL DE LA COOPERATION CULTURELLE, COMITE DE LA CULTURE, *Etude Transversale : Politique Culturelle et diversité culturelle. Rapport National : Royaume-Uni,* 7 Février 2001, 33 pages.  
*La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale,* Rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) préparé avec la collaboration du professeur Gérard MARCOU, Communes et régions d'Europe, n°64, Editions du conseil de l'Europe, Janvier 1998, 232 pages.

### DEBAT SUR LA PLACE DES REGIONS DANS LE PROJET DE CONSTITUTION EUROPEENNE

Note de transmission du Praesidium à la Convention sur « *La dimension régionale et locale en Europe* », document servant de base au débat lors de la session plénière de la Convention des 6 et 7 février 2003, CONV 518/03.  
Synthèse des travaux du groupe de contact « *Régions et collectivités locales* », CONV 523/03, 31 janvier 2003.

## MEMBRES DE LA CONVENTION

Contribution de Louis MICHEL, membre de la convention, « *Proposition d'approche sur la dimension régionale* », CONTRIBUTION 236, CONV 544/03, 7 février 2003.

Contribution de Karel DE GUCHT et Andrew DUFF, membres de la Convention et Patrick DEWAELE, observateur à la Convention, « *Rôle des entités subnationales et des régions à pouvoir législatif* », CONTRIBUTION. 55, CONV 152/02.

Contribution de Peter HAIN, membre de la Convention, « *L'Europe des Régions* », CONV 526/03, 3 février 2003.

Contribution de M. Kimmo KLLJUNEN, membre de la Convention, représentant du Parlement de Finlande et co-signée par 14 autres membres sur « *The Role of the regions with the legislative power in the EU* », CONTRIBUTION. 109, CONV 321/02, 7 octobre 2002.

Contribution de Francesco Enrico SPERONI, membre de la Convention, « *Les régions et l'Union Européenne : quel futur ?* », CONTRIBUTION. 114, CONV 328/02, 8 octobre 2002.

Contribution de Erwin TEUFEL, membre de la Convention, « *Les collectivités territoriales et régionales dans le Traité constitutionnel* », CONTRIBUTION. 223, CONV 530/03, 4 février 2003.

## COMMISSION EUROPEENNE

Intervention de Michel BARNIER, commissaire européen responsable de la politique régionale et de la réforme des institutions, à la session plénière de la Convention, Bruxelles, 7 février 2003.

Intervention du Président Romano PRODI, Vernissage sur le 50<sup>ème</sup> anniversaire de la CECA, Marcinelle, 4 février 2003.

Intervention de Michel BARNIER, commissaire européen responsable de la politique régionale et de la réforme des institutions, « *Le rôle des pouvoirs régionaux et locaux lors de la construction européenne* », Parlement Européen, Strasbourg, 13 janvier 2003.

Intervention de Michel BARNIER, commissaire européen responsable de la politique régionale et de la réforme des institutions à la 3<sup>ème</sup> conférence des présidents de régions à pouvoir législatif, Florence, 15 novembre 2002.

## PARLEMENT EUROPEEN

Résolution du Parlement européen du 14 janvier 2003 sur « *Le Rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne* », 2002/2141 (INI).

Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2002 sur « *La typologie des actes et la hiérarchie des normes dans la construction européenne* », 2002/2140 (INI) Transmises par M.Inigo MENDEZ DE VIGO Y MONTOJO, CONV 517/03.

## COMITE DES REGIONS

Avis du Comité des régions sur « *La voie vers une Constitution pour les citoyens européens* », 2003/C66/05, Journal Officiel de l'Union Européenne, C66/21, 13 mars 2003.

*Proposed amendments to the Articles of the European Constitution (1 to 16)*, introduced by the 6 members of the delegation of the Committee of the Regions at the European Convention, 14 février 2003.

Contribution des six observateurs à la Convention, « *Le Comité des Régions et l'avenir de l'Union Européenne* », CONV 494/03, 17 janvier 2003.

Résolution du Comité des Régions sur la « *Préparation du Conseil européen de Laeken et la poursuite du développement de l'Union Européenne dans le cadre de la prochaine Conférence intergouvernementale de 2004* », CdR 104/2001 fin ct, 14 novembre 2001.

Déclaration du Bureau du comité des régions sur « *Le rôle des régions à compétences législatives dans le processus décisionnel communautaire* », CdR 131/2001 fin ct, 26 octobre 2001.

Commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne du Comité des Régions, Programme de travail 2002, DI CdR 27/2002 jg.

COLLECTIVITÉ TERRITORIALE : Greater London Authority on behalf of London European, *London European Forum Submission of key principles to the Convention*.

Les Régions à caractère législatif dans le cadre de la prochaine réforme constitutionnelle de l'UE, Position du Comité de Coordination des Régions à pourvoir législatif.

Avant projet de Traité Constitutionnel du Praesidium à la Convention, présenté par le Prési-

dent lors de la session plénière du 28 octobre 2002, CONV 369/02

GOULET, Daniel. *Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, N° 15, SÉNAT, Session ordinaire de 2005-2006, Annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 2005*, 27 pages.

OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES. *Les finances des collectivités locales en 2007, État des lieux*. 3 juillet 2007, 168 pages. Président : André LAIGNEL, député européen. Rapporteur : Joël BOURDIN, sénateur.

Disponible sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000435/0000.pdf>.

OCDE, ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, *La gouvernance au XXI<sup>e</sup> siècle*, 2002, 253 pages.

PREMIER MINISTRE. Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics - NOR : PRMX9500950C - JO du 28-07-1995.

SENAT, SERVICE DES AFFAIRES EUROPEENNES. *Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales*. Février 1997.

## ANGLAIS

CABINET OFFICE,

*A Mayor and Assembly for London : The Government's Proposals for Modernizing the Governance of London*. Cm.3897, Mars 1998.

*Modernising Local Government : In Touch with the People*. Cm.4014, Juillet 1998, 77 pages.

*Modernising Parliament : Reforming the House of Lords*, Cm 4183, Janvier 1999.

*Modernising Government*, Cmnd. 4310, Londres, HMSO, Mars 1999.

*The Civil Service Code*, 13 mai 1999.

*Ministerial Code*. Juillet 2001.

*The House of Lords, Completing the Reform*, White Paper, Cm 5291, 7 Novembre 2001, 25 pages.

*The Government's Response to the Second Report of the Select Committee on the Constitution*, Session 2002-03, Cm 5780, Mars 2003.

*The government's response to the report of the Constitutional Affairs, Judicial Appointments and a Supreme Court*. Avril 2004, 83 pages.

CABINET OFFICE AND DEPARTMENT FOR TRANSPORT, LOCAL GOVERNMENT AND THE REGIONS. *Your region, your choice: Revitalising the English regions*. Londres : HMSO. Mai 2002, 127 pages.

CHANCELLOR OF THE EXCHEQUER. *Comprehensive Spending Review and Public Service Agreements*. Juillet 2002.

COMMISSION ON BOUNDARY DIFFERENCES AND VOTING SYSTEMS (ARBUTHNOTT Commission). *Putting Citizens First: Boundaries, Voting and Representation in Scotland'*, 19 Janvier 2006.

COMMISSION ON THE POWER AND ELECTORAL ARRANGEMENTS OF THE NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES. *Report of the RICHARD Commission*. Cardiff; National Assembly for Wales. Printemps 2004, 312 pages. Disponible sur <http://www.richardcommission.gov.uk/content/finalreport/report-e.pdf>

COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE, *Fifth Report : The Funding of Political Parties*. Cm.4057, Octobre 1998.

CONSULTATIVE STEERING GROUP.

*Report of the Consultative Steering Group on the Scottish Parliament: Shaping Scotland's Parliament*. Edinburgh: Stationery Office, décembre 1998, 28 pages.

Disponible sur <http://www.scotland.gov.uk/library/documents-w5/rcsg-00.htm>

*Official Report*. 9 Juin 1999, vol. 1 N°8, 22 pages.

DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT, AND THE REGIONS. *Regional Government in England, A preliminary review of Literature and research findings*. Local and Regional government Research unit. Londres, Octobre 2000, 47 pages.

DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS.

*Constitutional reform: A Supreme Court for the United Kingdom*. Consultation Paper 11/03, Juillet 2003, 53 pages.

## Devolution Guidance Notes

NOTE 2 : Handling Correspondence under Devolution. 5 pages.

NOTE 4 : Role of the Secretary of State for Wales. 4 pages.

NOTE 6 : Circulation of inter-Ministerial and inter-departmental correspondence. 4 pages.

NOTE 8 : Post-Devolution Primary Legislation affecting Northern Ireland.

NOTE 9 : Post-Devolution Primary Legislation Affecting Wales. 7 pages.

NOTE 10 : Post-Devolution Primary Legislation affecting Scotland. 5 pages.

NOTE 11 : Ministerial Accountability after Devolution. 132 pages.

NOTE 12: Attendance of UK Ministers and Officials at Committees of the devolved legislatures. 6 pages.

NOTE 13 : Handling of Parliamentary Business in the House of Lords, 7 pages.

NOTE 14 : Use of Scotland Act Section 30(92) Orders. 4 pages.

NOTE 15: Scottish Legislative Proposals Giving Devolved Powers and Functions to UK Bodies. 2 pages.

Disponibles sur <http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/guidance.htm#1>[illegible]

*Guidance on registering as a political party.* 31 pages.

*Elections 2005 : turnout. How many, who and why ?* Octobre 2005, 61 pages.

H.M. TREASURY. *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly, A Statement of Funding Policy*. Troisième édition, Juillet 2002, 90 pages.

*The Scotland Bill: Devolution and Scotland's Parliament.* Research Paper 98/1, 7 Janvier 1998, 87 pages.

Barry K. WINETROBE. *The Scotland Bill : Some Constitutional and Representational Aspects*. House of Commons Research Paper 98/3, 7 Janvier 1998, 56 pages.

*The House of Lords Bill : Options for 'Stage Two'.* Home affairs section, House of commons library, 28 Janvier 1999, Research Paper 99/6, 50 pages.

*The House of Lords Bill: Lords reform and wider constitutional reform.* Home Affairs section, House of Commons Library, 28 Janvier 1999, Research Paper 99/7, 38 pages.

*The Procedural consequences of Devolution. 4<sup>ème</sup> rapport, session 1998-1999, HC 185, mai 1999.*

*Devolution and Concordats*. Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library, 19 octobre 1999, Research Paper 99/84, 36 pages.

*Shifting control? Aspects of the executive-parliamentary relationship*, Research Paper 00/92, 12 décembre 2000, 50 pages.

*Scottish Parliament Elections: 1 May 2003*. House of Commons Library, 14 May 2003, Research Paper 03/46, 19 pages.

*Welsh Assembly Elections:1 May 2003, Research Paper 03/45, 14 Mai 2003.*

*Scottish and Welsh Business, Factsheet P8, Procedure Series, Juin 2003, 10 pages.*

*An introduction to devolution in the UK.* Parliament and Constitution Centre, House of Commons Library, 17 Novembre 2003, Research Paper 03/84, 46 pages.

*Departmental Select Committees, Factsheet P2 Procedure Series, Décembre 2003, 10 pages.*

WHITE Isobel, *Report of the Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales*, 22 Avril 2004, 21 pages.

*Parliamentary Questions, Factsheet P1 Procedure Series, Juin 2005, 15 pages.*



- HOUSE OF LORDS LIBRARY, *House of Lords Reform Since 1999: A Chronology*. Mise à jour : Juillet 2006, 44 pages.
- HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION. *Devolution: Inter-institutional Relations in the UK..* Session 2002-03, 2<sup>nd</sup> Report, HL Paper 28, Janvier 2003.
- INDEPENDENT COMMISSION ON THE VOTING SYSTEM. *The Jenkins Report*. Cm.4090, Octobre 1998.
- INDEPENDENT COMMISSION ON PROPORTIONAL REPRESENTATION. *Changed Voting Changed Politics Lessons of Britain's Experience of PR since 1997*. Final Report, Constitution Unit, Avril 2003, 171 pages.
- JOINT COMMITTEE ON HOUSE OF LORDS REFORM, *House of Lords Reform: First Report – Session 2002–03*, HL 17, HC 171, Décembre 2002.
- MEMORANDUM OF UNDERSTANDING and supplementary Agreements, between the United Kingdom Government, Scottish Ministers, the Cabinet of the National Assembly for Wales and Northern Ireland executive committee. Cm.5240, Décembre 2001. Première édition : Cm. 4444, Octobre 1999.
- NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES  
THOMAS Alys et DAVIES Ross, *Government of Wales Bill 2006: House of Lords Second Reading*, 06/024, Mai 2006, 29 pages.
- OFFICE OF THE DEPUTY MINISTER.  
*The Future of Local Government – Developing a 10 Year Vision*, Juillet 2004.  
*Citizen Engagement and Public Services: Why Neighbourhoods Matter*. Janvier 2005, 41 pages.  
*State of the English Cities*, volume 1, 2006, 267 pages.
- REPORT OF THE ROYAL COMMISSION ON THE CONSTITUTION 1969-1973, Cmnd.5460. London, 1973.
- ROYAL COMMISSION ON LONG TERM CARE. *With Respect to Old Age: Long Term Care - Rights and Responsibilities*. Mars 1999, Cm 4192-I.
- ROYAL COMMISSION ON THE REFORM OF THE HOUSE OF LORDS, *A House for the Future*. Cm.4534, Janvier 2000.
- SCOTLAND OFFICE  
Press Release, *Appointment of Advocate General for Scotland*, 21 Mars 2006. Disponible sur <http://www.scotlandoffice.gov.uk/our-communications/release.php?id=3522>  
*Scottish Parliament procedures committee inquiry: the Sewel convention*, Memorandum, Octobre 2002, 7 pages.
- SCOTTISH AFFAIRS COMMITTEE.  
*The Operation of Multi-Layer Democracy*. Second Report, 1998, 27 pages.  
*The Work of the Scottish Office*. Minutes of Evidence, House of Commons, 21 Juillet 1999, Session 1998-99, 24 pages.  
*The Work of the Scottish affairs committee in 2002*. First report of session 2002-03, décembre 2002, House of Commons HC 197, 10 pages.  
*Work of the Committee in 2005*, First Report of Session 2005–06, HC 836, London: The Stationery Office Limited, 24 janvier 2006, 19 pages.
- SCOTTISH CONSTITUTIONAL CONVENTION.  
*Towards a Scottish Parliament*. Edinburgh : Scottish Constitutional Convention, 1989.  
*Key Elements of Proposals for Scottish Parliament*. Edinburgh : Scottish Constitutional Convention, 1990.  
*Scotland's Parliament. Scotland's Right*. Edinburgh : Scottish Constitutional Convention, Novembre 1995.
- SCOTTISH OFFICE, *Scotland's parliament*, Cm.3658, Juillet 1997, Edinburgh: The Stationery Office, 27 pages. Disponible sur <http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/scpa-00.asp>
- SCOTTISH EXECUTIVE  
*Lawyers in Government: The Government Legal Service for Scotland, an introduction to the Government Legal Service for Scotland*. 3 avril 2002.  
*A partnership for a better Scotland : Partnership agreement between the Scottish Labour Party and Scottish Liberal Democrats*. Mai 2003, 51 pages.  
*Guide to Collective Decision Making*, Août 2003, 22 pages.  
*Scottish Ministerial Code : A code of conduct and guidance on procedures for Members of the Scottish*

*Executive and Junior Scottish Ministers*, Août 2003, 42 pages.  
*Report on the enlargement of the European Union and the challenges and opportunities facing Scotland: European committee 1st report*. Scottish Executive Response, 2002, 4 pages.  
*Building a better Scotland*, 2004.  
*Scottish Economic Report*, SE/2004/245, novembre 2004, 134 pages.  
*Working and learning together to build stronger communities: Guidance for Community Learning and Development*. Janvier 2004, 34 pages.  
*The Scottish Executive's European Strategy*. Edinburgh 2004, 10 pages.

#### SCOTTISH PARLIAMENT

*Scottish Parliament Committees : Current List of Members*, Fact sheet, Parliamentary Business: Current Series, 13 juillet 2006, 13 pages.  
*Standing orders of the Scottish Parliament*. 2<sup>nd</sup> Edition, Septembre 2003 (1<sup>ère</sup> révision, Février 2004), session 2 (2004), 9 pages.  
*Scottish Parliament Statistics 2001-2002*, 90 pages.  
*Scottish Parliament Statistics 2000-2001*, 82 pages.  
*Scottish Parliament Statistics 1999-2000*, 59 pages.

#### EUROPEAN COMMITTEE.

9<sup>th</sup> report: *The Governance of the European Union and the Future of Europe: What role for Scotland?* Volume 1 – Main Report: SPP 466, 2001. Edinburgh: Scottish Parliament. Disponible sur [http://www.scottish.parliament.uk/S1/official\\_report/cttee/europe-01/eur01-09-vol01-01.htm](http://www.scottish.parliament.uk/S1/official_report/cttee/europe-01/eur01-09-vol01-01.htm)  
 5<sup>th</sup> report: *An Inquiry into Scotland's Representation in the European Union*. SPP 676. Edinburgh: Scottish Parliament, 2002. Disponible sur : [http://www.scottish.parliament.uk/S1/official\\_report/cttee/europe-02/eur02-05-01.htm](http://www.scottish.parliament.uk/S1/official_report/cttee/europe-02/eur02-05-01.htm)

EUROPEAN AND EXTERNAL RELATIONS COMMITTEE, *Legacy Paper: A review of the first Parliamentary Session of the European Committee - advice to successors*. Edinburgh: Scottish Parliament, 2003. Disponible sur : [http://www.scottish.parliament.uk/S1/official\\_report/cttee/europe-03/eur03-legacy-01.htm](http://www.scottish.parliament.uk/S1/official_report/cttee/europe-03/eur03-legacy-01.htm)

MCLEOD A., *Scotland's Participation in the Future of Europe Debate - Laeken and the IGC Convention*. SPICe briefing 02/20, 2002. Edinburgh: Scottish Parliament. Disponible sur: [http://www.scottish.parliament.uk/S1/whats\\_happening/research/pdf\\_res\\_brief/sb02-20.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/S1/whats_happening/research/pdf_res_brief/sb02-20.pdf)

MCLEOD A., FRENCH C. et IMRIE S., *The Scottish Parliament and the Convention on the Future of Europe*. SPICe briefing 02/87, 2002. Edinburgh: Scottish Parliament. Disponible sur : [http://www.scottish.parliament.uk/S1/whats\\_happening/research/pdf\\_res\\_brief/sb02-87.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/S1/whats_happening/research/pdf_res_brief/sb02-87.pdf)

MCLEOD A., *Guide to EU Policy-making Processes*. SPICe briefing 02/78, 2002. Edinburgh: Scottish Parliament. Disponible sur: [http://www.scottish.parliament.uk/S1/whats\\_happening/research/pdf\\_res\\_brief/sb02-78.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/S1/whats_happening/research/pdf_res_brief/sb02-78.pdf)

#### THE INFORMATION CENTRE, SCOTTISH PARLIAMENT SERIES

- *Legislative Competence of the Scottish Parliament*. 7 mai 1999, 4 pages.
- *The legislative process of the Scottish Parliament*. 7 mai 1999, 5 pages.
- *Sources of Scots law*. Mai 1999, Devolved Area Series/4, 4 pages.
- *Principles underpinning the Parliament*. 20 mai 1999, Research Paper 99/2, 15 pages
- *The new Scottish Government*, 27 mai 1999. Map no. 10, 5 pages.
- *The Scottish parliament's relations with Westminster*. 16 juin 1999, Research Paper 99/5, 22 pages.
- *Concordats*. 6 octobre 1999, Research Paper 99/12, 26 pages.
- *Principles underpinning the Parliament (second edition)*. 7 décembre 1999, Research Paper 99/15, 19 pages.
- *The devolved Scottish government: A guide to the terminology*. 9 décembre 1999, Research Note 99/54, 12 pages.
- *The 'Modernising government' programme*. Subject Map, Devolved Area series 00/09, 22 février 2000, 6 pages.
- *Joint Ministerial committee*. 6 septembre 2000, Research Note 00/70, 5 pages.
- *Gender in the Scottish Parliament*. SPICe Briefing for the Equal Opportunities Committee, 29

- janvier 2002, n° 02/11, 32 pages.
- SEATON Janet et PAY Levy, *The Parliament's Use of Languages*, SPICe Briefing, 03/22, 31 mars 2003, 14 pages.
  - *Amendments to Executive Bills: Guidance for External organisations and individuals*. 6 mai 2003, 6 pages.
  - MCLEOD Aileen, *The Scottish Parliament and Europe*, SPICe Briefing, 03/44, 4 juin 2003, 25 pages.
  - *Parliamentary Time Spent Scrutinising Bills: Session 2*, SPICe Briefing, 04/76, 29 octobre 2004, 3 pages.
  - *Regulatory and Investigatory Bodies created by the Parliament since Devolution*, SPICe briefing, 1<sup>er</sup> mars 2006, 06/16, 17 pages.
  - HERBERT Stephen, *Attitudes to the Scottish Parliament and Devolution*, SPICe Briefing 06/23, 6 avril 2006, 32 pages.
  - *Scottish Parliament Firsts*, Scottish Parliament Fact sheet, Parliamentary Business: Current Series 30 juin 2006, 8 pages.
  - *Scottish Parliament Legislation Session 2*, Scottish Parliament Fact sheet, Parliamentary Business: Current Series, 18 juillet 2006, 8 pages.
- SECRETARY OF STATE AND LORD CHANCELLOR. *The Governance of Britain*. Cm 7170, Londres, The Stationery Office, 2007, 63 pages.
- SECRETARY OF STATE FOR SCOTLAND. *The Scottish Compact, The principles underpinning the relationship between government on the voluntary sector in Scotland*. Octobre 1998, Cm 4083.
- SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT. *Rights brought Home : The Human Rights bill*. Octobre 1997, cm. 3872.
- SECRETARY OF STATE FOR WALES. *Standing Orders of the National Assembly for Wales*. Avril 1999, 56 pages.
- SELECT COMMITTEE OF THE CONSTITUTION, HOUSE OF LORDS, *Devolution: Inter-institutional Relations in the United Kingdom: 2nd report*. HL paper 28, session 2002-2003, 17 décembre 2002, 85 pages. London: HMSO.
- Disponible sur <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200203/ldselect/ldconst/28/2801.htm>
- STANDARDS COMMISSION FOR SCOTLAND, *Ethical Standards in Public Life in Scotland : Guidance note to devolved Bodies in Scotland*, 31 Mars 2003.
- THE CITIZEN'S CHARTER, Cm.1599. London. HMSO, 1991.
- WALES OFFICE.
- Government of Wales Bill, Explanatory Notes*, 54/1, 202 pages.
  - Guide to the Government of Wales Bill*, 8 décembre 2005, 38 pages.
  - Better Governance for Wales*, Cm. 6582, juin 2005, 34 pages.
  - [http://www.walesoffice.gov.uk/2005/better\\_governance\\_for\\_wales\\_report.pdf](http://www.walesoffice.gov.uk/2005/better_governance_for_wales_report.pdf)
- WCVA, *Civil Society Diamond for Wales, A report on the Civicus Index on Civil Society Project in Wales*. Octobre 2002, 43 pages.
- WELSH AFFAIRS COMMITTEE.
- The role of the Secretary of state for Wales*, House of Commons, session 1998-99, Minutes of Evidence, 26 octobre 1999, 11 pages.
  - The primary legislative process as it affects Wales*. Fourth Report of Session 2002-03, report. Mars 2003, HC 79, 90 pages.
  - Work of the Committee in 2003*, Second Report of Session 2003-04, House of Commons, HC 178, 11 pages.
- WELSH ASSEMBLY GOVERNMENT.
- Working Together: delivering the Partnership Agreement, Putting Wales First: A Partnership Agreement for the People of Wales*, 6 octobre 2000, 25 pages.
  - Better Wales*. 2000, 54 pages.
  - A Winning Wales, the National Economic Development Strategy of the Welsh Assembly Government*. Janvier 2002, 40 pages.
  - A Bilingual future – Dyfodol Dwyieithog*, A Policy Statement by the Welsh Assembly Govern-



ment, Juillet 2002, 26 pages.

*European Structural Funds in Wales*, Fact Sheet 1, octobre 2002, 4 pages.

*Freedom and Responsibility in local government*, A policy Statement from the Welsh Assembly Government, 75 pages.

*Iaith Pawb A National Action Plan for a Bilingual Wales*, Février 2003, 62 pages.

*Wales: A better Country*, The Strategic Agenda of the Welsh Assembly Government. Septembre 2003, 26 pages.

*Wales: A Vibrant Economy*, The Welsh Assembly Government's Strategic Framework for Economic Development. Cardiff, novembre 2005.

*Iaith Pawb and Welsh Language Scheme*, Annual Report 2004-05, 95 pages.

*One Wales : A progressive agenda for the government of Wales*, AN AGREEMENT BETWEEN THE LABOUR AND PLAID CYMRU GROUPS IN THE NATIONAL ASSEMBLY, 27 juin 2007, 43 pages.

WELSH DEVELOPMENT AGENCY.

*Learning to Work Differently*, Sustainable Development, Wales. Cymru. 25 pages.

*Corporate Plan*, 2004/05 – 2007/08, Creating success together. 39 pages.

WELSH OFFICE, *A Voice for Wales*, 1997.

WELSH LANGUAGE BOARD.

*Census 2001 : Main Statistics about Welsh Speakers*, 23 septembre 2003, 6 pages.

*An overview of Bilingual and Welsh Medium Provision for pupils with Special Educational Needs - Early Identification and Intervention*. Avril 2004, 16 pages.

*2004 Welsh Language use survey : the report*, 4 mai 2006, 56 pages.

WOODHOUSE, Diana. *Report for the Committee on Standards of Conduct National Assembly for Wales*, Review of the Standards of Conduct Regime of the National Assembly for Wales. Octobre 2002, 45 pages.

## Ouvrages généraux

### FRANÇAIS

BARTHALAY, Bernard. *Le fédéralisme*. Que Sais-je ? Presses Universitaires de France, 1981, 127 pages.

BOULOUIS, Jean. *Droit constitutionnel de l'Union Européenne*. Domat Droit Public, 6<sup>ème</sup> édition. Montchrestien, 1997, 408 pages.

BURDEAU, Georges. *La démocratie Politique*. Edition du Seuil, 1956, 185 pages.

COHENDET, Marie-Anne. *Droit constitutionnel*. Focus Droit. Edition Montchrestien, 2000, 348 pages.

CONSTANTINESCO, Vlad et PIERRE-CAPS Stéphane. *Droit Constitutionnel*. 2<sup>ème</sup> édition. Thémis Droit. Presse Universitaires de France, 2006, 564 pages.

DUVERGER, Maurice. *Institutions Politiques et droit constitutionnel*. Thémis droit. Presses universitaires de France, 1970, 872 pages.

GICQUEL, Jean et GICQUEL Jean-Eric. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 20<sup>ème</sup> édition. Editeur : Montchrestien, 2005, 709 pages.

LAUVAUX, Philippe.

*Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif: Quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*. Editeur : Emile BRUYLANT, 1998, 304 pages.

avec la collaboration de Jean-Claude PETIT. *Les Grandes Démocraties contemporaines*. Collection Droit Fondamental, Paris : Presses Universitaires de France, 3<sup>ème</sup> édition, 2004, 1060 pages.

MONTESQUIEU, « De la Constitution d'Angleterre » in *De l'Esprit des Lois* (1748) – Livre XI, Chapitre VI.

QUERMONNE, Jean-Louis. *Le système politique de l'Union européenne*. 3<sup>e</sup> édition. Clés politique. Editeur : Montchrestien, 1998, 160 pages.

REMOND, Bruno. *De la démocratie locale en Europe*. La bibliothèque du Citoyen. Presses de Sciences Po, 2001, 156 pages.

### ANGLAIS

- BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. Oxford : Oxford University Press. (1867) 2001, 219 pages.
- BARENDT, Eric. *An Introduction to Constitutional Law*. Clarendon Law Series. Oxford University Press, 1998, 189 pages.
- BRADLEY, A.W. et EWING, K.D. *Constitutional and Administrative Law*. 13<sup>ème</sup> édition. London : Longman, 2002, 812 pages.
- BOGDANOR, Vernon. *The British Constitution in the Twentieth Century*. Oxford : Oxford University Press. Juillet 2002, 800 pages.
- DICEY, Albert Venn. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 8<sup>ème</sup> édition. Indianapolis : Liberty Fund, 1982, 435 pages.

## Ouvrages spécialisés

### FRANÇAIS

- ABALAIN, Hervé. *Le pays de Galles, identité et modernité*. Crozon : Editions Armeline, 2000, 300 pages
- BIDEGARAY, Christian (dir.). *L'Etat autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe*. Paris : Economica, 1994.
- BRENNAN, Paul et HUTCHISON, Wesley. *Irlande du Nord, un nouveau départ ? Problèmes politiques et sociaux, Dossiers d'actualité mondiale*. La Documentation Française, n°845, 2000, 84 pages.
- CHARLOT, Claire et CHARLOT, Monica. *Glossaire des institutions politiques du Royaume-Uni*. Armand COLIN, 2005, 128 pages.
- CHARLOT, Monica.  
*Le Système politique britannique*. 3<sup>ème</sup> édition. Armand COLIN, 1982, 238 pages.  
*Le Pouvoir politique en Grande-Bretagne*. Presses Universitaires de France « Thémis », 1990, 470 pages.
- CLERGERIE, Jean-Louis. *Le principe de subsidiarité*. Le droit en questions. Ellipses, 1998, 126 pages.
- DELCAMP, Alain et LOUGHLIN, John (dir.). *La décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne*. Les études de la Documentation française. La Documentation française, 2003, 336 pages.
- FABERON Jean-Yves et AGNIEL, Guy (dir.). *La souveraineté partagée en Nouvelle-Calédonie et en droit comparé*. Etudes de la DF – Institutions. La Documentation française, 2000, 464 pages.
- FRISON, Danièle.  
*Histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne*. Collection « Les essentiels de civilisation anglo-saxonne ». Editeur : Ellipses, 2005, 201 pages.  
*Introduction au droit anglais et aux institutions britanniques*. Ellipses Marketing, 3<sup>ème</sup> édition, 2005, 288 pages.
- GIDDENS, Anthony et BLAIR, Tony. *La troisième voie, le renouveau de la social-démocratie*. Collection « La couleur des idées ». Editions du Seuil, 2002, 269 pages.
- HUTCHINSON, Wesley. *La question irlandaise*. Collection « Les essentiels de la civilisation anglo-saxonne ». Editeur : Ellipses, 2001, 175 pages.
- JONES, Moya. *Le royaume désuni, Angleterre, Irlande, Ecosse, pays de Galles. Introduction à la dévolution*. Collection « Les essentiels de la civilisation anglo-saxonne ». Editeur : Ellipses, 125 pages
- JOURNES, Claude. *L'État britannique*. 2<sup>e</sup> édition. Publisud, 1994, 272 pages.
- KEATING, Michael. *Les défis du nationalisme moderne; Québec, Catalogne et Ecosse*, Presses de l'Université de Montréal, 1997, 296 pages.
- KERST, H. *Initiation à la civilisation anglaise*. Masson & Cie, 1965, 270 pages.
- KINDER-GEST, Patricia.  
*Droit Anglais : 1. Institutions politiques et judiciaires*. LGDJ / Montchrestien, 3<sup>ème</sup> édition, 1998, 622 pages.  
*Les Institutions Britanniques*. Que Sais-je ? 2<sup>ème</sup> édition. Presses universitaires de France, 1999, 128 pages.
- LABASSE, Jean. *Quelles régions pour l'Europe ?* Collection Dominos. Editions Flammarion, 1994, 126

pages.

*Le Royaume-Uni de Tony BLAIR*. Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques, n°93. Editions du Seuil. 2000, 267 pages.

LERUEZ, Jacques.

*L'Ecosse. Une Nation sans Etat*. Lille : Presses Universitaires de Lille, 1983, 260 pages.

*Gouvernement et Politique au Royaume-Uni*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1990, 424 pages.

*La Grande-Bretagne à la fin du XXe siècle*. Paris : La Documentation Française, 1994.

*Les institutions du Royaume-Uni*. Paris : La Documentation Française. 1999, 51 pages.

*Le système britannique de Winston CHURCHILL à Tony BLAIR*. 2<sup>de</sup> édition. Armand COLIN, 2001, 331 pages.

LEYDIER, Gilles.

*La question écossaise*. Collection Didact civilisation. Presses Universitaires de Rennes, 1998, 252 pages.

*Partis et élections au Royaume Uni depuis 1945*. Les essentiels : Civilisation anglo-saxonne. Ellipses, 2004, 158 pages.

LURBE, Pierre. *Le Royaume-Uni aujourd'hui*. Hachette supérieur, 2000, 155 pages.

MCCEARNEY, James. *Ecosse: Les liaisons tumultueuses avec Londres : l'Angleterre, une colonie écossaise depuis 1603....* Paris : Jean PICOLLEC. 2001, 219 pages

PAXMAN, Jeremy. *Les Anglais*. Saint-Simon, 2003, 247 pages.

RENAN, Ernest. *Qu'est-ce qu'une nation ? et autres essais politiques*. Textes choisis et présentés par Joël ROMAN. Paris : Pocket, 1992.

ROULAND, Norbert, PIERRE-CAPS, Stéphane et POUMAREDE, Jacques. *Droit des Minorités et des peuples autochtones*. Collection Droit Fondamental, Presses Universitaires de France, 1996, 584 pages.

THIESSE, Anne-Marie. *La création des identités nationales. Europe XVIIIe-XXe siècles*. Paris : Éditions du Seuil, 2001, Collection : Points Histoire, 307 pages.

VON BUSEKIST, Astrid. *Nations et nationalismes : XIX<sup>ème</sup> – XX<sup>ème</sup> siècle*. Histoire, Synthèse. Armand COLIN, 1998, 95 pages.

WIEDHOFFT GOUGH, John. *L'idée de loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise*. Léviathan. PUF, 1992, 250 pages.

WIHTOL DE WENDEN, Catherine. *La citoyenneté européenne*. La bibliothèque du citoyen. Paris : Presses de Science Po, 1997, 108 pages.

## ANGLAIS

ADAMS, John et Peter ROBINSON (ed.) *Devolution in Practice : Public Policy Differences*. Institute for Public Policy Research, 2002.

AUGHEY, Arthur. *Nationalism, Devolution, and the Challenge to the United Kingdom State*. Pluto Press, 2001, 209 pages.

BALSOM, Denis et BARRY JONES, J. *The Road to the National Assembly for Wales*. Cardiff : University of Wales Press, 2000, 293 pages.

BAMBERY, Chris (ed.). *Scotland Class and Nation*. Bookmarks publications. 1999, 208 pages.

BARNETT, Antony. *This time: Our constitutional revolution*, London: Vintage, 1997

BARRY JONES J. et BALSOM Denis. *The road to the National assembly for Wales*. Cardiff : University of Wales Press. 2000, 293 pages.

BATES, John (ed.). *Devolution to Scotland : the Legal Aspects : Contemplating the Imponderable*. Edinburgh : T&T Clark. 1997, 92 pages.

BENNET, Michael FAIRLEY, John et MCATEER, Mark. *Devolution in Scotland : The impact on local government*. Joseph Rowntree Foundation, 2002, 56 pages.

BENNIE, Lynn, Colin RALLINGS, Jonathan TONGE et Paul WEBB. *Elections and Parties Review: Volume 12: The 2001 General Election*. London: Frank Cass, 2002.

BLACKSTONE, William. *Commentaries on the Laws of England*. 1765-1769.

- BLAIR, TONY. *New Britain. My Vision of a Young Country*. Londres : Westview Press, 2004, 352 pages.
- BOGDANOR, Vernon.  
*Politics and the Constitution, essays on British Government*. Dartmouth Publishing, 1996, 276 pages.  
*The Monarchy and the Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 1996, 344 pages.  
*Power and the people : a guide to constitutional reform*. London: Victor Gollancz, 1997, 224 pages  
*Devolution in the UK*, Oxford: Oxford University Press, 1999, 339 pages.
- BRADBURY, Jonathan et MAWSON, John. *British regionalism and devolution : the challenges of state reform and european integration*. Taylor & Francis Books Ltd, 1999, 328 pages.
- BRAND, Jack. *The National Movement in Scotland*. London: Routledge and Kegan Paul, 1978, 340 pages.
- BRAZIER, Rodney.  
*Constitutional Reform*. 2<sup>nd</sup> édition. Oxford : Oxford University Press, 1998, 204 pages.  
*Constitutional Practice : The Foundations of British Government*. Oxford : Oxford University Press, 3<sup>ème</sup> édition, 1999, 348 pages
- BROWN Alice, MCCRONE David et Lindsay PATERSON. *Politics and Society in Scotland*. London : Macmillan, 2<sup>nd</sup> édition, 1998, 272 pages.
- BULMER, Simon. BURCH, Martin. CARTER Caitriona, HOGWOOD, Patricia et SCOTT, Andrew. *British Devolution and European policy-making : transforming Britain into multi-level governance*. Transforming Government Series. R.A.W. RHODES (ed.). Palgrave : MacMillan. 2002, 272 pages.
- BULPITT, Jim. *Territory and power in the United Kingdom : An Interpretation*. Manchester: Manchester University Press, 1983.
- BURGESS, Michael. *The British Tradition of Federalism*. Studies in Federalism. Madison, London : Leicester University Press, 1995, 197 pages.
- BURROWS, Bernard. *Devolution or Federalism ? options for a UK*. Macmillan, 1980, 94 pages.
- BURROWS, Noreen. *Devolution*. London : Sweet & Maxwell, 2000, 202 pages.
- BUTLER, David, BOGDANOR, Vernon, et SUMMERS, Robert. *The law, Politics and the Constitution : essays in honour of Geoffrey MARSHALL*. Oxford University Press, 1999, 311 pages.
- CATTRALL Peter, KAISER Wolfram et WALTON-JORDAN Ulrike (ed.). *Reforming the Constitution: debates in the Twentieth-Century Britain*. London : Frank Cass, 2000, 304 pages.
- CHEN, Selina et WRIGHT, Tony (ed.). *The English Question*. London : Fabian Society Manchester University Press, 2000, 116 pages.
- COLLEY, Linda. *Britons : Forging the Nation, 1707-1837*. Pimlico, 2003, 429 pages.
- CRICK, Bernard. *National Identities: the Constitution of the United Kingdom*. The Political Quarterly. Blackwell Publishers, 1991, 192 pages.
- DALYELL, Tam. « Devolution: The end of Britain » in *The rape of the constitution?* ed. Keith Sutherland, 213-218. London: Imprint Academic, 2000
- DAVIES, John. *A History of Wales*. Penguin Books, 1993, 718 pages.
- DICEY, Albert Venn.  
*Introduction to the Law of the Constitution*.  
*England's Case against Home Rule*. 3<sup>ème</sup> édition. London : John Murray, 1887, 311 pages.
- DICEY, Albert Venn et RAIT, Robert Sangster. *Thoughts on the Union between England and Scotland*. Londres : Macmillan, 1920.
- DICKINSON, HT. et LYNCH, Michael. *The Challenge to Westminster sovereignty, Devolution and Independence*. East Linton : Tuckwell Press, 2000, 174 pages.
- DUNCAN, A.A.M. *The nation of Scots and the Declaration of Arbroath 1320*. The Historical Association London, 1970, 39 pages.
- FAZAL, M.A. *A federal Constitution for the United Kingdom, an alternative to Devolution*. Aldershot : Dartmouth, 1997, 299 pages.
- FORMAN, Nigel. *Constitutional Change in the United Kingdom*. The Constitution Unit. Editions Routledge, Juillet 2002, 432 pages.
- GORDON, David. *Poverty and Social Exclusion in Britain*. Joseph Rowntree, York, 2000, 102 pages.
- HARVIE, Christopher. *Scotland and nationalism: Scottish society and politics 1707 to the Present*. 3<sup>ème</sup> édition. London: Routledge. 1998, 292 pages

- HASSAN, Gerry et RAWCLIFFE, Sue. *Staying Human: Respect, Values and Social Justice*, Edinburgh: Scottish Human Services Trust, 2003, 140 pages.
- HASSAN, Gerry et WARHURST, Chris. *Tomorrow's Scotland*. London: Lawrence and Wishart. 2002, 256 pages.
- HAZELL, Robert.  
*Constitutional Future: A history of the next ten years*. Oxford University Press, Février 1999, 263 pages.  
*The State and the Nations: the First Year of Devolution in the UK*. The Constitution Unit. Exeter : Imprint Academic, 2000, 290 pages.  
*The State and the Nations 2001: the Second Year of Devolution in the UK*. The Constitution Unit. Exeter : Imprint Academic, 2001.  
*The State and the Nations 2003: the Third Year of Devolution in the UK*. The Constitution Unit. Imprint Academic, 2003, 310 pages.
- HIMSWORTH, Chris et MUNRO, Colin. *The Scotland Act 1998*. Edimbourg : W.Green/Sweet et Maxwell, 2<sup>de</sup> édition, 2000, 328 pages.
- JONES, Bill (dir.), GRAY, Andrew, KAVANAGH, Denis. MORAN, Michael. NORTON, Philip et SELDON, Anthony. *Politics UK*. 3<sup>ème</sup> édition. Prentice Hall, 1998, 571 pages.
- JOWELL, Jeffrey et OLIVER, Dawn (ed.). *The Changing Constitution*. 3<sup>ème</sup> édition. Oxford University Press, 1996, 470 pages.
- KEATING, Michael.  
*State and Regional Nationalism: Territorial Politics and the European State*, Hemel Hempstead : Weatsheaf, 1988, 236 pages.  
*The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Edward ELGAR, 1998, 242 pages.  
Et Elcock HOWARD, *Remaking the Union : devolution and British Politics in the 1990s*. Series in Regional & Federal Studies. Londres : Frank Cass, 1998, 231 pages.
- KENDLE, John. *Federal Britain: A history*. London : Routledge. 1997, 204 pages.
- KING, Anthony. *Does the United Kingdom still have a constitution ?* The Hamlyn Lectures. London: Sweet & Maxwell. 2001, 111 pages.
- LE SUEUR, Andrew et CORNES, Richard. *The future of the United Kingdom's Highest Courts*. The Constitution Unit. 2001, 153 pages. Disponible sur <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/top.pdf>
- LEVY, Roger. *Scottish Nationalism at the Crossroads*. Edinburgh: Scottish Academic Press. 1990, 154 pages.
- LYDON James. *The making of Ireland, from Ancient times to the Present*. Routledge. 1998, 425 pages.
- LYNCH, Peter. *Scottish Government and Politics: An Introduction*. Edinburgh : Edinburgh University Press, 2001, 238 pages.
- MACCORMICK, Neil. *The Scottish Debate: Essays on Scottish Nationalism*. Oxford University Press. 1970 160 pages.
- MACDONALD, Catriona. *Unionist Scotland 1880-1997*. Edinburgh : John DONALD Publisher Ltd, 1998, 142 pages.
- MADGWICK, Peter et ROSE, Richard. *The territorial dimension in United Kingdom politics*. London: Macmillan, 1982.
- MACFADDEN, Jean et LAZAROWIEZ, Mark. *The Scottish Parliament : an Introduction*. 2<sup>nd</sup> Edition. Edinburgh : T & T Clark, 2000, 140 pages.
- MCALLISTER Laura. *Plaid Cymru : The emergence of a Political Party*. Edition Seren. 2001, 224 pages.
- MCNAUGHTON, Neil. *Local and Regional Government in Britain*. Access to politics. London : Hodder & Stoughton, 1998, 123 pages.
- MICHAEL, Alun. *The dragon on our doorstep : new politics for a new millennium in Wales*. Institute of Welsh Politics annual lecture. Aberystwyth : Sefydliad Gwleidyddiaeth Cymru, 1999, 18 pages.
- MOONEY, Gerry et SCOTT, Gill. *Exploring social policy in the 'new' Scotland*. Bristol: The Policy Press, 2005, 288 pages
- MORRISON, John. *Reforming Britain : New Labour, New Constitution ?* Reuters. 2001, 562 pages.

- MOUNT, Ferdinand. *The British constitution now: Recovery or decline ?* London: Heinemann, 1992, 289 pages.
- NAIRN, Tom.  
*After Britain: New Labour and the return of Scotland.* London: Granta, 1999, 324 pages.  
*Breakup of Britain: Crisis and neo-nationalism.* London: Verso, 1977.
- NEWMAN, Janet. *Modernising governance : New Labour, Policy and Society*, London, Sage, 2001, 208 pages.
- OLIVER Dawn, *Constitutional Reform in the UK.* 1<sup>ère</sup> édition. Oxford University Press, 2003, 424 pages
- OSMOND, John. *The National Assembly Agenda : A Handbook for the First Four Years.* Cardiff : Institute of Welsh Affairs, 1998, 410 pages.
- PATERSON Lindsay. *The Autonomy of Modern Scotland.* Edinburgh : Edinburgh University Press, 1994, 220 pages.
- PATERSON Lindsay, BROWN Alice, CURTICE John, HINDS Kerstin, MCCRONE David, PARK Alison, SPROSTON Kerry, SURRIDGE Paula, *New Scotland, New Politics?*, Edinburgh: Polygon, 2001.
- PHILLIPS, Mervyn. *Wales : Nation & Region.* 1<sup>ère</sup> édition. Llandysul, Ceredigion : Gomer Press, 1997, 127 pages.
- PILKINGTON, Colin. *Devolution in Britain today.* Politics today. Manchester: Manchester University Press, 2002, 212 pages.
- REDWOOD, John. *The death of Britain?* London: Palgrave Macmillan, 1999, 216 pages.
- RHODES, Roderick Arthur William (R.A.W). *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.* Public Policy & Management. Buckingham: Open University Press, 1997, 256 pages.  
*Transforming British Government: volume 1, Changing Institutions; volume 2, Changing Roles and Relationships.* Basingstoke: Macmillan, 2000
- RHODES R.A.W, CARMICHAEL, Paul, MCMILLAN Janice, et MASSEY Andrew, *Decentralizing the civil service: from unitary state to differentiated polity in the United Kingdom*, Buckingham: Open University, 2003, 208 pages.
- ROBBINS, Keith. Cultural Independence and Political Devolution in Wales. in *The Challenge to Westminster: Sovereignty, Devolution and Independence*, H. T. Dickinson and Michael Lynch, East Lothian, 2000, p. 81-90.
- ROKKAN, Stein. et URWIN, Derek. *The Politics of Territoriality: Studies in European Regionalism.* London : Sage, 1982, 436 pages.
- ROSE, Richard. *Understanding the United Kingdom : The Territorial dimension in Government.* Londres : Longman, 1982.
- RUSSEL, Meg. *Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas.* Constitution Unit, Janvier 2000, 368 pages.
- SCRUTON Roger. *England : An Ellegy.* London : Pimlico, 2001, 270 pages.
- SHEPHERD, David. *Some Assembly required: behind the scenes at the Re-birth of the Scottish Parliament.* Edinburgh : Luath Press Limited. 2000, 166 pages
- TAYLOR, Alan. *What a state ! Is devolution for Scotland the end of Britain ?* Harper Collins publishers. 2000, 282 pages.
- TAYLOR, Brian. *The Scottish Parliament.* Edinburgh : Polygon. 1999, 266 pages.
- TAYLOR, Bridget et THOMSON, Katarina. *Scotland and Wales:Nations Again?* Cardiff : University of Wales Press, 1999, 252 pages.
- TOMKINS, Adam (ed.). SOCIETY OF PUBLIC TEACHERS OF LAW. *Devolution and the British Constitution.* London : Key Haven, 1998, 120 pages.
- TRENCH, Alan (ed.). *Has Devolution made a difference? The State of the Nations 2004.* The Constitution Unit. Exeter : Imprint Academic, 2004, 291 pages.
- WALLER, Robert. *The almanac of British politics.* 6<sup>ème</sup> édition, Robert WALLER and Byron CRIDDLE. London : Routledge, 1999, 936 pages.
- WATSON Mike. *Year Zero, an inside view of the Scottish Parliament.* Edinburgh: Polygon. 2001, 210 pages.
- WEBB, Paul. *The Modern British Party System.* London: Sage, 2000, 320 pages.

- WHATLEY, Christopher. A. *Bought and Sold for English Gold : Explaining the Union of 1707*. Economic and Social History Society of Scotland. 1994, 59 pages.
- WRIGHT, Alex. *Scotland : the challenge of devolution*. Ashgate : Aldershot, 2000, 268 pages.
- WRIGHT, Tony (ed.), CLEMENTS Rob, GAY Oonagh, SEATON Janet, SEAWARD Paul, WESTON Alison, WINETROBE Barry K. et WOOD Edward. *The British Political Process : an Introduction*. Editions Routledge, 2000, 393 pages.

## Articles

### FRANÇAIS

- ALEXANDRE-COLLIER, Agnès (Université de Franche-Comté). « L'éloge équivoque du modèle britannique de démocratie dans les arguments "eurosceptiques" ». *La démocratie au Royaume-Uni au XX<sup>ème</sup> siècle*, Université de Paris VIII, 28-29 janvier 2000.
- BARREL, Ray. « Royaume-Uni : réforme et transformation ». *Revue de l'OFCE* n° 71, octobre 1999, p.223-245.
- BELL, John. « La révolution constitutionnelle au Royaume Uni ». *Revue de Droit Public*, numéro 2. 2000, p. 413-436
- CHARLOT, Monica. « L'impossible réforme de la Chambre des Lords ». *Revue française de science politique*, volume 19, Numéro 4, 1969, p. 793-806
- CROISAT, Maurice. « Le fédéralisme d'aujourd'hui: tendances et controverses ». *Revue Française de Droit Constitutionnel*, volume 19, 1994, p. 453-464
- DAVISON, Caroline. « La dévolution au Pays de Galles : état des lieux et perspectives ». *Revue de Droit Public*, numéro 3, 2005
- DE BEAUSSE DE LA HOUGUE, Claire. « Un aspect des réformes institutionnelles au Royaume Uni : la disparition du Lord Chancelier. D'une Constitution non écrite à une Constitution écrite ? » *Revue Française de Droit Constitutionnel*, volume 62, 2005.
- DEBBASCH, R. « Unité et indivisibilité, La continuité constitutionnelle en France depuis 1789 ». Université d'Aix Marseille III. URA CNRS n°1392, p.7-40.
- DUBOURG-LAVROFF, Sonia. « Droit constitutionnel étranger : le nouveau Parlement écossais ». *Revue française de droit constitutionnel*, 43, 2000, p 583-611.
- DUFFY, Aurélie. « Le renouveau du droit constitutionnel britannique sous l'influence du *Human Rights Act 1998* », 15 pages.
- EMILI, Pietro. « La voie britannique vers une Constitution européenne ». *Droit et Société* 39. 1998, p.371-399.
- EUDES, Marina. « La question Nord-irlandaise ». *Revue de Droit Public*, n°4. LGDJ, 2006, p.951-975.
- FARREL, Davis. M. « La réforme hésitante du système électoral de la chambre des Communes ». *Pouvoirs*, numéro 93, 2000, 13 pages.
- GIBLIN Béatrice, PAPIN Delphine et SUBRA Philippe. « Paris/Londres : enjeux géopolitiques de villes capitales ». *Hérodote, revue de géographie et de géopolitique*, numéro 101, 2001/2, p. 26 à 56.
- GUEZ Olivier et GIDDENS, Anthony. « Plaidoyer pour la troisième voie ». *Alternatives économiques*, numéro 176, 1<sup>er</sup> décembre 1999, p. 58-61
- HAMON, Francis. « Le choix d'un système électoral par la voie référendaire ». *Revue française de droit constitutionnel*, numéro 29. 1997, p.33-53.
- HEALD, David. « La décentralisation dans certains pays non fédéraux : l'exemple du Royaume-Uni », p.285-311, in Symposium International sur le déséquilibre fiscal, Commission sur le déséquilibre fiscal, Bibliothèque Nationale du Québec, 2002, 317 pages.
- HISCOCK-LAGEOT, Céline. « La fin d'une anomalie : La reconnaissance d'une autonomie de gestion pour Londres » in *Droit administratif comparé et étranger*, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE (dir.). *Revue Française de Droit administratif* 17(4). Juillet août 2001, p 855-871.
- LENOIR, Noëlle. « La Chambre des Lords : à propos des projets actuels de réforme constitutionnelle ». *Les cahiers du Conseil Constitutionnel*, numéro 3. Disponible sur <http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/ccc3/ccc3len.htm>



- LERUEZ, Jacques. « Le Royaume-Uni après les élections de mai 1997, Changement de gouvernement ou changement de régime ? ». *Les études du CERI* (Centre d'études et de recherches internationales, Fondation nationale des sciences politiques), Numéro 38. Janvier 1998, 45 pages.
- MANFREDI, Camille. « Ecosse, littérature et nationalisme culturel : le phantasme d'une nation ? » *Revue de Civilisation Contemporaine de l'Université de Bretagne Occidentale*, Université de Bretagne Occidentale, juin 2002, 16 pages.
- MASSART-PIERARD, Françoise. « L'identité institutionnelle des régions au sein de l'Union Européenne ». *Revue Internationale de Politique Comparée*, volume 5, numéro 1, 1998, p 35-51.
- NORTON, Philip. « La réforme de la Chambre des Lords ». *Pouvoirs* - 93. 2000, 14 pages.
- RABATEL, Bernard. « La réforme constitutionnelle des institutions judiciaires anglaises (Constitutional Reform Act 2005 : Impacts et Enjeux) ». Cour de Cassation, 16 mai 2006. Disponible sur : [http://www.courdecassation.fr/IMG/File/16-05-06\\_intervention\\_rabatel.pdf](http://www.courdecassation.fr/IMG/File/16-05-06_intervention_rabatel.pdf)
- RENON, Karin. « Sortir de la violence en Irlande du Nord ? ». *Culture et Conflits*. Disponible sur <http://www.conflits.org/Numeros/30RENON.html>
- WARBURTON, Matthew. « Royaume-Uni : Les transformations du "gouvernement local" » in DELCAMP, Alain et LOUGHLIN, John (dir.). *La décentralisation dans les Etats de l'Union Européenne*. Les études de la Documentation française. La Documentation française, 2003, 336 pages.
- WRIGHT, Vincent. « Whitehall et le Local government à l'épreuve du thatchérisme » in *L'administration territoriale en Europe. Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Collection Dossiers et Débats. Paris : La Documentation Française, 1993, p. 95-117.

## ANGLAIS

- ADAMSON, D.L. « Class, Ideology and the Nation : a theory of Welsh nationalism ». Cardiff University Press, 1991.
- ANDERSEN, Robert. « National Identity and Independance Attitudes: Minority Nationalism in Scotland and Wales ». Centre for Research into Elections and Social Trends. Septembre 2001, 21 pages. Disponible à <http://www.crest.ox.ac.uk/papers/p86.pdf>
- ARTER, David.  
 « The Scottish Parliament and the Goal of a 'New Politics': a Verdict on the First Four Years ». 30 pages. Disponible sur <http://www.essex.ac.uk/ecpr/standinggroups/parliaments/papers/arter.pdf>  
 « The Scottish Parliament : a Scandinavian-style assembly ? » *The Library of Legislative Studies*. London: Frank Cass, 2003.
- BACHE, Ian et BRISTOW, Gillian. « Devolution and the gatekeeping role of the core executive: the struggle for European funds ». *British Journal of Politics and International Relations*, volume 5, numéro 3. Blackwell Publishing Ltd, Août 2003, p. 405-427
- BARNETT, LORD. « The BARNETT Formula: How a Temporary Expedient Became Permanent », *New Economy*, volume 7, numéro 2, 2000, pp. 69-71
- BENNIE Lynn. « Exploiting New Electoral Opportunities: The Small Parties in Scotland » in GERRY HASSAN et CHRIS WARHURST (eds) *Tomorrow's Scotland*. London: Lawrence and Wishart, 2002, p. 98-115.
- et CLARK, Alistair. « Towards Moderate Pluralism: Scotland's Post-Devolution Party System », 1999-2002.
- BLAIR, Sheena E.E. « Free personal care for older people: Is this Scotland's bid for distributive justice in later life? ». *Scottish Affairs*, numéro 39. Printemps 2002.
- BOGDANOR, Vernon.  
 « The English Constitution and Devolution ». *The Political Quarterly*. Volume 50, numéro 1, 1979, p. 36 à 49.  
 « Devolving for a stronger union ». *The World Today*, volume 53, numéro 11, 1997, p.288-290  
 « Devolution: Decentralisation or Disintegration? ». *The Political Quarterly*. Volume 70, numéro 2, 1999, p. 185-194  
 « The British-Irish Council and Devolution ». *Government and Opposition*. Volume 34, numéro 3, juillet 1999, p. 287-298.



- « GLADSTONE's hour : identifying the contradiction at the heart of constitutional reform ». *Prospect*. Numéro 60, 2001.
- « Asymmetric devolution: Towards a quasi-federal constitution » in *Developments in British politics 7*, ed. Patrick DUNLEAVY, Andrew GAMBLE, Richard HEFFERNAN, et Gillian PEELE, p. 222-241. London: Palgrave Macmillan, 2003.
- BONNEY, Norman. « The Scottish Parliament and Participatory Democracy : Vision and Reality ». *The Political Quarterly*, volume 74, numéro 4. Octobre-Décembre 2003.
- BORT, Eberhard.
- « The Numbers Game 129 and the Scottish Parliament : Does Size Matter ? » *Scottish Affairs*, numéro 39, 2002.
- « There are no Members of the Scottish Parliament': Mind the Gap? » *Scottish Affairs*, numéro 43, 2003.
- BOYCE D.G. « DICEY, KILBRANDON and Devolution ». *The Political Quarterly*, volume 46, numéro 2, 1975, p. 280-292.
- BRADBURY Jonathan, GAY Oonagh, HAZELL Robert et MITCHELL James, « Local Representation in a Devolved Scotland and Wales: Guidance for Constituency and Regional Members. Lessons from the First Term ». *Economic and Social Research Council, ESRC's Devolution and Constitutional Change Research Programme*, 2003, 14 pages.
- BRADBURY, Jonathan.
- « Election report, Labour's bloody nose, The first Welsh general election ». *Politics Review*, volume 9, numéro 2, novembre 1999, p. 6-9.
- « Devolution, parties and new politics: candidate selection for the 1999 National Assembly elections ». *Contemporary Wales*, volume 13, 2000, p. 159 -181.
- « The Welsh Assembly and the fall of Alun MICHAEL ». *Politics review*, volume 10, numéro 1, septembre 2000, p 24-26.
- « Territorial Elites and the Functionalist method: A Perspective on Devolution in the UK ». Article pour la Conférence : *Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives*, 28-30 juin 2001, 26 pages.
- « The political dynamics of sub-state regionalisation : a neo-functionnalist perspective and the case of devolution in the UK ». *The British Journal of Politics & International Relations*, volume 5, numéro 4, novembre 2003, p.543-575.
- BRAND, Jack, MITCHELL, James et Paula SURRIDGE. « Social Constituency and Ideological Profile: Scottish Nationalism in the 1990s ». *Political Studies*, volume 42, numéro 4, 1994, p.616-629.
- BRAZIER, Rodney. « The Scottish Government ». *Public Law*. Sweet & Maxwell, 1998, p.212-220
- BROWN, Alice.
- « Women and Politics in Scotland ». *Parliamentary Affairs*, volume 49, numéro 1, 1996.
- « Asymmetrical devolution - The Scottish Case ». *The Political Quarterly*, volume 69, numéro 3, 1998, p.215-223
- « Taking Their Place in the New House: Women and the Scottish Parliament ». *Scottish Affairs*, numéro 28, été 1999, p.44-50
- BROWN, Alice et MCCRONE, David. « A New Parliament and Scotland's Future : Questions and Answers on a Scottish Parliament ». *Lothian European Lecture*. The Playfair Library. University of Edinburgh, 9 novembre 1998.
- BROWN, Archie. « Asymmetrical devolution: The Scottish case ». *The Political Quarterly*, volume 69, numéro 3, 1998, p.215-223.
- BROWN Gordon et ALEXANDER, Douglas. « New Scotland, New Britain ». *The Smith Institute*, 1999, 49 pages. Disponible sur : <http://www.smith-institute.org.uk/pdfs/new-scotland-new-britain.pdf>
- BULMER, Simon. BURCH, Martin. HOGWOOD, Patricia et SCOTT, Andrew. « UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry ? » *The Journal of Federalism*, volume 36, numéro 1, 2006, p. 75-93.
- Disponible sur <http://publius.oxfordjournals.org/cgi/reprint/36/1/75.pdf>
- BURNSIDE, Ross et DEWAR, Jim. « Regulatory and Investigatory Bodies created by the Parliament since Devolution ». *Scottish Parliament Information Centre (SPICe)*. Briefings 06/16, 1<sup>er</sup> mars 2006,

17 pages.

CAIRNEY, Paul.

« Is the Scottish Parliament Different and Does the Scottish Parliament Make a Difference ? », Article présenté au Symposium à la faculté de droit, Université de Hokkaido University, Sapporo, 28-29 Septembre 2004

« Convergence and Divergence Following Devolution in Scotland : An Implementation Agenda ». Article présenté au Centre for Public Policy and Management, Glasgow Caledonian University, 22 Novembre 2004. Disponible sur :

<http://www.abdn.ac.uk/pir/notes/Level3/PI3546/Convergence%20and%20Divergence%20Following%20Devolution%20in%20Scotland.%20An%20Implementation%20Agenda.doc>

CARNWATH, ROBERT. « Do we need a supreme Court ? ». *The Political Quarterly Publishing Co.* 2004, p. 249-256.

CARTER, Caitriona.

« The Formulation of UK-EU Policy Post-Devolution : A Transformative Model of Governance? ». *Manchester Papers in Politics : Devolution and European Union Policy Making series*, Paper No. 3, University of Manchester, Octobre 2002, 12 pages. Disponible sur :

[http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/gipp/publications/working\\_papers\\_docs/manchester\\_working\\_papers/MPP092002.pdf](http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/gipp/publications/working_papers_docs/manchester_working_papers/MPP092002.pdf)

« Making Multi-Level Governance work? ». *Manchester Papers in Politics : Devolution and European Policy series*, University of Manchester, Paper n°9, 2003, 12 pages Disponible sur :

[http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/gipp/publications/working\\_papers\\_docs/manchester\\_working\\_papers/MPP052003.pdf](http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/gipp/publications/working_papers_docs/manchester_working_papers/MPP052003.pdf)

CHANEY, Paul, HALL Tom et PITHOUSE Andrew (ed.). *New Governance – New democracy? Post Devolution Wales*. Politics and Society in Wales. Cardiff : University of Wales Press, 2001, 250 pages.

COHEN, Anthony P. « Nationalism and Social identity: Who owns the interest of Scotland ? ». *Focus*. Novembre 1996, 10 pages.

COLE, Alistair, BARRY JONES et STORER Alan. « Inside the National Assembly for Wales : The Welsh Civil Service under Devolution ». *The Political Quarterly Publishing Co.*, 2003, 223-232.

COWLEY, Philip et FISHER, Justin. « The Conservative Party ». *Politics Review*. Volume 10, numéro 2, novembre 2000, 33 pages.

CURTICE John.

« Reinventing the Yo-Yo? A comment on the electoral provisions of the Scotland Bill ». *Scottish Affairs*. Numéro 23, printemps 1998, p. 41-53

« Did Devolution Make a Difference? The First Post-Devolution UK Election in Scotland », in Lynn BENNIE *et al.*, *British Elections and Parties Review 12: The 2001 General Election*, pp.64-79, London: Frank Cass, 2002.

« Devolution meets the voters: the prospects for 2003 », in Robert HAZELL (ed.) *The State of the Nations 2003: The Third Year of Devolution in the United Kingdom*, London: Constitution Unit, University College London, p 263-82, 2003.

DICKINSON I.S.,

« Post-Devolution Developments », *Scots Law Times*. Volume 9, 2002, W. Green & Son Limited, p.74-76.

« Registration of Political Parties », *Scots Law Times*. Volume 13, 1999, W. Green & Son Limited, p.100-103.

ECONOMIC AND RESEARCH COUNCIL. Research Programme on Devolution and Constitutional Change, Devolution Briefings :

« The Elections in Scotland and Wales : What's at Stake ? ». Briefing n°1, Avril 2003.

« Effective Scrutiny in the Devolved Institutions ». Briefing n°6, Février 2004.

« The RICHARD Commission and the Financing of Devolved Government : the Economics of Devolution in Wales ». Briefing n°8, Juin 2004.

« The Report of the RICHARD Commission : an Evaluation ». Briefing n°12, Juin 2004.

« The Nature and Scope of the Legislative Powers of the National Assembly for Wales ». Briefing n°13, Janvier 2005.

« Central Government's Responses to Devolution ». Briefing n°15, Janvier 2005.

- « Learning to Live with Pluralism ? Constituency and Regional Members and Local Representation in Scotland and Wales ». Briefing n°28, Mars 2005.
- « Policy Making and Policy Divergence in Scotland after Devolution », Briefing n°21, Mars 2005.
- « Do Devolved Elections Make Scotland's Politicians Accountable and Representative? ». Briefing n°25, Mars 2005.
- EVANS, Mark. « Studying the New constitutionalism: bringing political science back in », *British Journal of Politics and International Relations*, Volume 3, n°3, Octobre 2001, p. 413-426
- GAMBLE, Andrew. « The Constitutional Revolution in the United Kingdom ». *The Journal of Federalism*. Volume 36, numéro 1. 2006, p. 19-35.
- GORDON, David. *Poverty and Social Exclusion in Britain*. York : Joseph Rowntree, 2000, 102 pages.
- GREER, Scott, Dr. « The Politics of Health Policy Divergence ». *Devolution in Practice II Public Policy Differences within the UK*, IPPR, 2005
- HAESLY, Richard. « Identifying Scotland and Wales: types of Scottish and Welsh national identities ». *Nations and Nationalism*. Volume 11, numéro 2. ASEN, 2005, p. 243-263.
- HARVIE, Christopher.
- « English regionalism : The dog that never barked » in *National identities : The Constitution of the UK*. CRICK, Bernard (dir.). London: Blackwell, 1991, 181 pages, p.105-118.
  - « Scottish Free State? Scottish Raj? Can of Worms? 14 pieces about Modern Scotland ». University of Montreal, 4 Mai 2005, 19 pages.
- HASSAN, Gerry. « The paradoxes of Scottish Labour: devolution, change and conservatism », in p.26-48, Gerry HASSAN et Chris WARHURST (eds) *Tomorrow's Scotland*, London: Lawrence and Wishart, 2002
- HASSAN, Gerry et WARHURST, Chris. « New Scotland ? Policy, Parties and Institutions ». The Political Quarterly Publishing. 2001, p.213-226.
- HAZELL, Robert.
- « Reforming the Lords: A step by step guide ». *Constitution Unit*, Janvier 1998.
  - « Re-inventing the Constitution: can the State survive? » *Public Law*. Printemps 1999, p.84 à 103.
  - « Labour's constitutional revolution ». *Politics Review*, Volume 9, numéro 2, Novembre 1999, 33 pages.
  - « Commentary on the White Paper: The House of Lords—Completing the Reform ». *Constitution Unit*, Janvier 2002, 38 pages.
  - « Merger, What Merger ? Scotland, Wales and the Department for Constitutional Affairs », *Public Law* 2003, Win, p.650-655.
- HAZELL Robert, RUSSELL Meg, CROFT Jeremy, SYER Ben et MASTERMAN Roger. « The Constitution: Rolling out the New Settlement ». *Parliamentary Affairs*. Volume 54. 2001, p. 190-205.
- HEARN, Jonathan. « Review: the challenge to Westminster and Scottish Politics in the twentieth century ». *Scottish Affairs*. Numéro 39, printemps 2002.
- HOPKIN, Jonathan.
- « Political Decentralization, Electoral Change and Party Organizational Adaptation : a Framework for Analysis ». *European Urban and Regional Studies*. Volume 10, numéro 3, 2003, p.227-237.
- Avec BRADBURY, Jonathan. « British Statewide Parties and Multilevel Politics ». *The Journal of Federalism*. Volume 36, numéro 1, 2006, p.135-152.
- Disponible sur <http://publius.oxfordjournals.org/cgi/reprint/36/1/135>
- HOPKINS, Stephen.
- « The Good Friday Agreement in Northern Ireland ». *Politics Review*. Volume 8, numéro 3. Février 1999, p.2 à 6.
  - « Government, Guns and Northern Ireland ». *Politics Review*. Volume 10, numéro 1. Septembre 2000, p.12 à 15.
- HORGAN, Gerard. « Intergovernmental Relations in the Devolved Great Britain: A Comparative Perspective », Présenté à la Conférence annuelle de l'Association d'Etudes Politiques, University of Aberdeen, 5-7 Avril 2002, 39 pages.

- HUTCHISON, I.G.C. « Legislative and Executive Autonomy in Modern Scotland ». p. 133-142 in DICKINSON, H.T. et LYNCH, M. *The Challenge to Westminster : sovereignty, Devolution and independence*. East Linton : Tuckwell, 2000.
- Lord IRVINE OF LAIRG, « Sovereignty in comparative perspective: Constitutionalism in Britain and America », *New-York University Law Review*, volume 76, numéro 1, 2001, p.1-22.
- JENKINS, David. « From Unwritten to Written: Transformation in the British Common-Law Constitution », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. Volume 36, p. 863-960.
- JOHNSTON, Ron. PATTIE, Charles et ROSSITER, David. « Devolution and Equality of Representation in the United Kingdom : a Constitutional Mess ? » *The Political Quarterly Publishing Co.* 2002, p.158-171.
- JONES Timothy H., WILLIAMS Jane M., « The Legislative Future of Wales », *The Modern Law Review*. Volume 68, numéro 4. 2005, p. 642-653.
- JONES, Richard Wyn. « On Process, Events and Unintended Consequences: National Identity and the Politics of Welsh Devolution. » *Scottish Affairs* 37, Automne 2001, p. 34-57.
- KAY, Adrian.  
 « Territorial Justice and Devolution », BJPIR: 2005 Volume 7, Political Studies Association, Blackwell Publishing Ltd, p. 544-560.  
 « Evaluating Devolution in Wales », *Political Studies*. Volume 51, 2003, p. 51-66
- KEATING, Michael.  
 Avec LINDLEY, Peter. « Devolution. The Scotland and Wales Bills ». *Public Administration Bulletin*, volume 37, 1981, p.37-54.  
 « Scotland in the UK: A Dissolving Union? » *Nationalism and Ethnic Politics*, volume 2, numéro 2, 1996, p.232-237.  
 « Introduction : devolution and the UK State » *Regional and Federal Studies*, vol. 8, 1998, p. 1-9  
 « What's wrong with asymmetrical government ? » *Regional and Federal Studies*, vol. 8, 1998, p.195-218  
 « Devolution and public policy in the United Kingdom: convergence or divergence? » in J. ADAMS and P. ROBINSON (eds) *Devolution in Practice*, London: IPPR, p. 3-21, 2002  
 « European Integration and the Nationalities Question ». *Politics and Society*, volume 32, numéro 3, septembre 2004, p.367-388.
- KING MURRAY, Ronald. « Devolution in the UK – a Scottish Perspective ». *The Law Quarterly Review*. Volume 96. Janvier 1980, p.35-50
- LAFFIN Martin, TAYLOR Gerald et THOMAS Alys, « Devolution and Party Organisation: The Case of the Wales Labour Party ». Article présenté à la Conférence annuelle de l'Association des Etudes Politiques (Political Studies Association), Avril 2003, University of Leicester, 26 pages.
- LAMBERT, David et NAVARRO, Marie. « Some effects of the Government of Wales Act 2006 », *Cardiff Law School*, Wales Legislation Online.
- LEE, Simon et WOODWARD, Richard. « Implementing the Third Way : the delivery of Public Services under the Blair Government ». *Public Money and Management*. Octobre-Décembre 2002, p.49-56
- LORD HOPE OF CRAIGHEAD. « Devolution and Human Rights », *European Human Rights Law Review*. Sweet & Maxwell, Volume 4, 1998, p.367-379,.
- Lord IRVINE OF LAIRG. « The Impact of the Human Rights Act: Parliament, The Courts and the Executive », *Public Law*. 2003, p.308-325.
- LOUGHLIN, John et SYKES, Sophie. « Devolution and Policy-Making in Wales: Restructuring the System and Reinforcing Identity », 2004, *ESRC Research Programme on Constitutional Change*. Disponible sur [http://www.devolution.ac.uk/pdfdata/Loughlin\\_and%20Sykes\\_policy\\_paper.pdf](http://www.devolution.ac.uk/pdfdata/Loughlin_and%20Sykes_policy_paper.pdf)
- LUTZ, M. James. « The Spread of the Plaid Cymru: The Spatial Impress ». *The Western Political Quarterly*, volume 34, numéro 2, juin 1981, p. 310-328
- LYNCH, Peter. « Devolution and intergovernmental relations in the new UK ». *Politics Review*. Volume 10, numéro 1, Septembre 2000.
- LYNCH, Philip. « Saving the Union : Conservatrives and the Celtic Fringe », *The Political Quarterly Publishing Co.*, 2004, p.386-391.



MACCORMICK, Neil.

« The English Constitution, The British state, and the Scottish Anomaly ». *Scottish Affairs, Special Issue, Understanding Constitutional Change*. 1998, 145 pages, p.129-145

MARINETTO, Mike. « The settlement and Process of devolution: Territorial Politics and Governance under the Welsh Assembly ». *Political Studies*. Volume 49, numéro 2, 2001, p.306-322

MCALLISTER, Ian. « The Labour Party in Wales: The Dynamics of One-Partyism ». *Llafur: The Journal of Welsh Labour History*. Volume 3, numéro 2, 1981, p.79-89.

MCCRONE, David.

« Devolution: Inter-Institutional Relations in the UK », Témoignage apporté au Select Committee on the Constitution House of Lords, Edinburgh, 15 Mai 2002. Disponible sur [http://www.institute-of-governance.org/onlinepub/mccrone/select\\_comm\\_150502.html](http://www.institute-of-governance.org/onlinepub/mccrone/select_comm_150502.html)

« A Parliament for a People: Holyrood in an Understated Nation », publié pour marquer l'ouverture officielle du Parlement écossais à Holyrood le 9 Octobre 2004, 16 pages. Disponible sur [http://www.institute-of-governance.org/onlinepub/mccrone/parliament\\_for\\_a\\_people.html](http://www.institute-of-governance.org/onlinepub/mccrone/parliament_for_a_people.html)

MCCRONE, David et PATERSON, Lindsay. « The Conundrum of Scottish Independence », *Scottish Affairs*, volume 40, 2002, p.54-75.

MCCRONE, David et KIELY, Richard. « Nationalism and Citizenship ». *Sociology*, volume 34, numéro 1, 2000, p.19-34.

MCGARVEY, Neil. « New Scottish Politics, New Texts Required ». *British Journal of Politics and International Relations*. Volume 3, numéro 3, Political Studies Association, Octobre 2001, p. 427-444.

avec SHEPHARD, Mark. « Policy Outputs in Scotland: Devolution or Duplication ? » *Political Studies Association Annual Conference*, University of Aberdeen, 5-7 Avril 2002. Disponible sur <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2002/mcgarvey.pdf>

MCGRATH, Conor. « The Operation of the Devolved Institutions in Northern Ireland ». *American Political Science Association*. 2000.

MCLEAN, Iain. « Getting and Spending: Can (Or Should) the BARNETT Formula Survive? » *New Economy*, volume 7, numéro 2, 2000, p. 76-80

MCLEOD, Aileen. « Regional Participation in EU Affairs : Lessons for Scotland from Austria, Germany and Spain », Paper n°15, Avril 1999, Scotland Europa

MCMILLAN Janice et MASSEY Andrew, « A regional future for the UK civil Service ? The Government Offices for the English regions and the Civil Service in Scotland », *Public Money and Management*, CIPFA, Avril-Juin 2001, p.25-31.

MIDWINTER, Arthur.

« The BARNETT Formula: Why Replacing It Would Be a Mistake ». *New Economy*, volume 7, numéro 2, 2000, p. 72-75

« New Labour and the Modernisation of British Local Government : a critique », *Financial Accountability & Management*, volume 17, numéro 4, Novembre 2001, 0267-4424, Blackwell Publishing Ltd. 2001, 10 pages.

« The New Politics of Local Spending : Central-Local Financial Relations under Scottish Devolution ». *Public Money & Management*, Avril-Juin 2002, p.37 à 45.

MITCHELL, James.

« The devolution referendum in Scotland of 1997 ». *Parliamentary Affairs*, volume 51, numéro 2, 1998, p.166-181.

« What could a scottish Parliament do ? ». *Regional and Federal Studies*, volume 8, 1998, p.68-83

« The Study of Scottish Politics Post-Devolution: New evidence, New Analysis and New Methods ? » *West European Politics*, volume 24, numéro 4. Londres : Frank Cass, Octobre 2001, p. 216-223

avec LEICESTER Graham. « Scotland, Britain & Europe: Diplomacy & Devolution ». Scottish Council Foundation paper, 1999.

MORENO, Luis. « Doubles identités et Nations sans Etat («La Question MORENO») ». *Unité de Politiques Comparée (UPC), Conseil National de la Recherche Scientifique*, Madrid, 2006, 24 pages.

MORGAN, Kenneth, Owen. « The Labour Party & British Republicanism ». *EREA, Revue d'Etude Anglophones*, volume 1.2, automne 2003, p. 137-142.

MORGAN, Kevin.

- « The New Territorial Politics: Rivalry And Justice In Post-Devolution Britain ». *Regional Studies*, volume 35, numéro 4, 2001.
- « The English Question. Regional Perspectives on a Fractured Nation ». *Regional Studies*, volume 36, numéro 7, Octobre 2002.
- MULLEN, Tom, MURDOCH Jim, MILLER Alan et CRAIG Sarah, « Human Rights in the Scottish Courts », *Journal of Law and Society*, Volume 32, N°1, Mars 2005, p. 148-168
- MUNRO, Jane. « Thoughts on the Sewel convention », *Scots Law Times*, 2003, 23, p.194-196
- MURRAY, Ronald King. « Devolution in the UK – A Scottish perspective ». *The Law Quarterly Review*, Volume 96, Janvier 1980, p 35-96
- O'NEILL, Aidan.
- « Judicial Politics and the Judicial Committee: The Devolution Jurisprudence of the Privy Council ». *Modern Law Review*. Volume 64, p.603- 618, Juillet 2001
- « Fundamental Rights and the Constitutional Supremacy of Community Law in the United Kingdom after Devolution and the Human Rights Act », *Public Law*. Hiver 2002, p.724-742.
- O'NEILL, Michael. « Great Britain : From DICEY to Devolution ». *Parliamentary Affairs*, volume 53, Oxford University Press, 2000, p.69 à 95
- OSMOND, John.
- « Devolution then and now ». *Planet*, numéro 92, 1992, p.114-118.
- « The contradictions of Welsh Politics ». *Scottish Affairs*, numéro 11, 1995.
- « From Corporate Body to Virtual Parliament » in *The State of the Nations 2003 : the Third Year of Devolution in the UK*. The Constitution Unit. Imprint Academic, 2003, 310 pages.
- PARRY, Richard.
- « Quangos and the structure of the Public sector in Scotland ». *Scottish Affairs*, numéro 29, 1998.
- « Delivery structure and policy development in post-devolution Scotland », *Social Policy and Society*, Cambridge University Press, volume 1, 2002, p. 315-324
- « Devolution and Social Security in Scotland ». *Benefits*, volume 12, numéro 3, 2004, p.169-174
- « The Civil Service Response to Modernisation in the devolved administrations », *Financial Accountability & Management*, 21(1), février 2005, 0267-4424, Blackwell Publishing Ltd. 2005, 18 pages.
- PATCHETT, Keith. « The new Welsh Constitution: The Government of Wales Act 1998 » in *The road to the National Assembly*, 229 pages.
- PATERSON, Lindsay.
- « Scottish Democracy and Scottish Utopias : The first year of the Scottish Parliament ». *Scottish Affairs*, numéro 33, 2000.
- « Sources of support for the SNP » in *Has Devolution Delivered? The New Scotland Four Years On*, édité par Catherine BROMLEY, John CURTICE, David MCCRONE et Alison PARK, 2005.
- PEREIRA MENANT, Alexandre Cabrita. « Scotland and Galicia : Devolution versus Autonomia ». *Scottish Affairs* numéro 40. Été 2002, p.1-33.
- RACO, Mike. « Risk, fear and control: deconstructing the discourses of New Labour's economic policy ». *Space and Polity*, volume 6, numéro 1, 2002, p. 25-47.
- RAWLINGS Richard. « The New Model Wales ». *Journal of law and Society*, Volume 25, Numéro 4, Décembre 1998, p. 461-509.
- RIVERA, Luis. « Scottish Devolution: A historical and political Analysis ». *History Journal*. 1998-9, 6 pages.
- RHODES, R.A.W. « New Labour's Civil Service : Summing up Joining up ». *The Political Quarterly*. Volume 71, numéro 2, 2000, p.151-166.
- ROBINSON, Peter. « Public Spending in the Regions ». *New Economy*, volume 7, numéro 2, 2000, p. 81-82
- ROSS Andrea, « The effect of Devolution on the implementation of European Community law in Spain and the United Kingdom », *European Law Review*, 2003, 28(2), 210-230
- RUSSEL Meg et SCIARA Maria, « Why does the Government get defeated in the House of Lords? », Article présenté à la Conférence de l'Association d'Etudes Politiques (Political Studies Association), 2006, 21 pages.

- SCOTT, Andrew. « The Role of Concordats in the New Governance of Britain: Taking Subsidiarity Seriously ? », Harvard Jean Monnet Working Paper 8/00, Harvard Law School, Jean Monnet Chair, 2000, 23 pages.
- SHERLOCK, Ann. « A Wales of bits and pieces ». *European Public Law*, volume 6, juin 2000.
- SLOAT, Amanda. « Scotland and Europe: Links between Edinburgh, London and Brussels ». *Scottish Affairs*, numéro 31. Printemps 2000, p. 92-110.
- SMOUT, T.C. « Perspectives on the Scottish Identity ». *Scottish Affairs*, numéro 6. Hiver 1994, p.101-113.
- SQUIRES, Joséphine E. « Intrinsic and Extrinsic motivators in the Scottish nationalist movement ». *Department of Political Science and Justice Studies*. Disponible sur <http://www2.hawaii.edu/~fredr/squires.htm>
- STEWART, John. « Scottish solutions to Scottish problems? Social welfare in Scotland since devolution », in Nick ELLISON, Linda BAULD et Martin POWELL (eds) *Social Policy Review 16*, Bristol: The Policy Press/Social Policy Association, 2004, p. 101-120.
- THOMAS, A. « The moment of Truth : Labour's Welsh Assembly Proposals in practise ». *Regional Studies*, volume 30, n° 7, 1996, p. 694-703.
- TIERNEY, Stephen. « Constitutional Reform under the New Labour Government ». *European Public Law*, volume 3, n°4. 1997, p.461-473.
- TOMANEY, John. « End of the Empire State ? New Labour and Devolution in the United Kingdom », *International Journal of Urban and Regional Research*, volume 24.3, Septembre 2000, p.675-688
- TRENCH, Alan.  
 « Washing Dirty Linen in private : Disputes and the Mechanisms of Intergovernmental Relations in the United Kingdom ». Article présenté à la Conférence de l'Association d'Etudes Politiques (*Political Studies Association*) à Leeds. Avril 2005, 26 pages  
 « Devolution Commitments of the Major Parties », *Devolution and the 2001 General Election*, 26 pages
- WADE, William. « Sovereignty – Revolution or evolution ? ». *The law Quarterly Review*, volume 112. Octobre 1996, p.568-575.
- WALTERS Mark, « The Courts, Devolution and Judicial Review » *Public Law*. Sweet & Maxwell, 1999, p.274-303.
- WILSON, David. « Exploring the limits of Public Participation in Local Government ». *Parliamentary Affairs*. Oxford University Press, p.246-259.
- WILSON, RICHARD. « Portrait of a profession revisited ». *Public Administration*, volume 81, numéro 2, Blackwell Publishing, 2003, p. 365-378.
- WINETROBE Barry K. « Collective Responsibility in Devolved Scotland », *Public Law*. Sweet and Maxwell, 2003, p. 24-31.
- WRIGHT Robert E., « Can Scotland afford to grow old? ». *Scottish Affairs*. Numéro 39, Printemps 2002, p. 15-18
- WYN JONES, Richard. « On Process, Events and Unintended consequences: National identity and the politics of Welsh devolution ». *Scottish Affairs*. numéro 37. Automne 2001, p 33-49.
- WYN JONES, Richard et Lewis, Bethan. « The Welsh Devolution Referendum ». *Politics*, volume 19, numéro 1, février 1999, p.37-46.
- WYN JONES, Richard ; SCULLY, Roger et TRYSTAN, Dafydd.  
 « Why the Conservatives do (even) worse in Wales ? ». *British Parties and Elections Review*. Volume 12. Aberystwyth : University of Wales, 2002.  
 « Turnout, Participation and Legitimacy in Post-Devolution Wales ». *British Journal of Political Science*. Volume 34, numéro 3. Juillet 2004.

## CONSTITUTION UNIT

“Devolution Monitoring Programme”, Devolution Monitoring Reports : « Nations and Regions: The dynamics of Devolution, Quarterly Monitoring Programme ».

Rapports publiés environ tous les deux-trois mois, traitent de l'actualité de la dévolution. Entre 1999 et 2005, 103 rapports ont été publiés durant cette période. La recherche a été reconduite à partir de janvier 2006 pour trois ans. Les rapports sont disponibles sur le site Internet de la Constitution Unit : <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/devolution/devo-monitoring-programme.html>

CENTRE : rapports sous la direction du Professeur Robert HAZELL, The Constitution Unit, UCL et Akash PAUN, The Constitution Unit, UCL

ECOSSE : rapports sous la direction de Peter JONES. Ancien correspondant en Ecosse pour « The Economist » et chercheur honoraire à la Constitution Unit

IRLANDE DU NORD : rapports sous la direction des Professeurs Rick WILFORD et Robin WILSON de la *Queen's University* à Belfast

PAYS DE GALLES : Depuis Janvier 2006 : rapports sous la direction de Dr Richard WYN JONES, Professeur à l'*Institute of Welsh Politics* de l'Université d'Aberystwyth et Dr Roger SCULLY.

De décembre 1999 à avril 2005 : rapports sous la direction de John OSMOND, directeur de l'*Institute of Welsh Affairs*

REGIONS ANGLAISES : Depuis Janvier 2006 : rapports sous la direction de Martin BURCH, Alan HARDING et James REES de l'*Institute for Political and Economic Governance* à l'Université de Manchester

De 1999 à 2005 : rapports sous la direction de John Tomaney, Peter Hetherington et Emma Pinkney, Centre for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle Upon Tyne.

**“The Monitor”**: Le « Monitor » est le bulletin de la *Constitution Unit*. Il est publié trois par an – habituellement en janvier, Mai et Septembre. Il contient des informations sur les développements constitutionnels à travers le Royaume-Uni, sur les publications et les recherches de la Constitution Unit et sur les événements organisés par la Constitution Unit ou d'autres organisations. Il est possible de le recevoir dans sa boîte e-mail par inscription sur leur liste de diffusion (*mailing list*).

Disponible sur <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/monitor/index.html>

Numéro 1, *Constitution Unit moves to School of Public Policy in UCL*. Septembre 1997.

Numéro 2, *Lords Reform 1,2,3...* Mars 1998.

Numéro 3, *Constitution Unit expands again*. Mai 1998.

Numéro 4, *Year Two: Home Office takes the lead*. Septembre 1998.

Numéro 5, *Constitutional Futures*. Décembre 1998.

Numéro 6, *Constitutional Futures*. Mars 1999.

Numéro 7, *Devolution Dawns*. Juin 1999.

Numéro 8, *Unit Wins £ 1m Grant for Devolution Programme*. Septembre 1999.

Numéro 9, *Reforming the House of Lords and Lessons from Overseas*. Décembre 1999.

Numéro 10, *Devolution Hots Up*. Mars 2000.

Numéro 11, *Legislative Logjam*. Juin 2000.

Numéro 12, *Rights Unleashed?* Septembre 2000.

Numéro 13, *The State and the Nations*. Décembre 2000.

Numéro 14, *Labour's Second Term Agenda*. Mars 2001

Numéro 15, (mise à jour elections) *Constitutional Shake Up in Whitehall*. Juin 2001.

Numéro 15, *Do Britain's Political Parties Understand Devolution?* Juin 2001.

Numéro 16, *Whitehall's Constitutional Duo*. Septembre 2001.

Numéro 17, *Lords Reform Stage Two: Wakeham or What?* Décembre 2001

Numéro 18, *Parliament Awakening?* Mars 2002.

Numéro 19, *Regional Rejig*. Juin 2002.

Numéro 20, *PR Commission*. Août 2002.

Numéro 21, *The Meaning of Modernisation*. Décembre 2002.

Numéro 22, *Lords Reform Ends in Shambles*. Mars 2003

Numéro 23, *Rainbow Parliament in Scotland*. Juin 2003.



Numéro 24, *The Reshuffle in Perspective*. Septembre 2003.  
 Numéro 25, *Constitutional Battles Ahead*. Décembre 2003.  
 Numéro 26, *Voting Systems all up for Review*. Mars 2004  
 Numéro 27, *After Thirty Years, the UK again faces a Referendum*. Juin 2004  
 Numéro 28, *Voters want choice in voting methods*. Septembre 2004  
 Numéro 29, *Elected regions hit the buffers*. Janvier 2005.  
 Numéro 30, *FoI goes Live in 2005*. Avril 2005.  
 Numéro 31, *Welsh Devolution: The next steps*. Septembre 2005  
 Numéro 32, *Parliament Bites Back*. Janvier 2006  
 Numéro 33, *Party Donors, Peerages and the Constitution*. Mai 2006  
 Numéro 34, *Human Rights Sabre Rattling*. Septembre 2006  
 Numéro 35, *The Union under Strain*. Janvier 2007.  
 Numéro 36, *Lords Reform: Progress at Last?*. Mai 2007. *Special Supplement: Scottish and Welsh Elections 2007: Towards a New Devolution Settlement?*  
 Numéro 37 : *Gordon BROWN and the Constitution*. Septembre 2007.

### Colloques, conférences

BOGDANOR Vernon.

*Our Old Constitution*, 21 Septembre 2004.  
*The Old Constitution under Strain*, 26 Octobre 2004.  
*Europe and the Old Constitution*, 30 Novembre 2004.  
*The Human Rights Act : cornerstone of a new Constitution*, 25 Janvier 2005.  
*Devolution and the territorial Constitution*, 5 avril 2005.  
*The General Election and the Constitution*, 31 Mai 2005.  
*Alternative Electoral Systems*, 20 Septembre 2005.  
*The Reform of Parliament and the Crisis of Political Participation*, 25 Octobre 2005.  
*Modernising Parliament : Reform of the House of Lords*, 29 Novembre 2005.  
*Reform of the House of Lords*, 24 Janvier 2006.  
*Party Finance and Constitution*, 28 Mars 2006.  
*The Judges and the Constitution*, 30 Mai 2006.

Conférences disponibles sur le site Internet du College de Gresham, Oxford sur  
<http://www.gresham.ac.uk/eventsresults.asp?PageId=4&frmSubject=5&frmPeriod=past>

CABROL Karine, « L'Europe au coeur des revendications nationalistes périphériques : la politique européenne du SNP et du Plaid Cymru », *Europe Unie, le Royaume Désuni ? Enjeux politiques, constitutionnels et identitaires de la dévolution*, TRIADE (7), novembre 2000, p.43-54, Actes du Colloque International, co-organisé par le Centre d'Etudes du Monde Anglophone, le Centre de Recherche Bretonne et Celtique, et l'Université de Bretagne Occidentale, Brest, 4-5 février 2000, textes réunis par Gaïd GIRARD et Matthew GRAVES, 17 pages.

COLLEY, Linda. *Britishness in the 21st Century*. London School of Economics, 8 Décembre 1999. Disponible sur <http://www.pm.gov.uk/output/Page3049.asp>

*Devolution Five Years On : Public Opinion and Constitutional Change in the Four Corners of the UK*. The 2003 CREST Conference, The University of Wales, Cardiff, 7 Février 2003.

État et gestion publique, Actes du Colloque du 16 décembre 1999, La Documentation française. Paris, 2000

*Europe Unie, Le Royaume Désuni ? Enjeux politiques, constitutionnels et identitaires de la dévolution*. Actes du Colloque International, Brest, 4-5 février 2000. Textes réunis par G. GIRARD G. et GRAVES M. Association Segalen Victor. Triade, Numéro 7, 2000, 339 pages.

HAZELL, Robert. « Etre à nouveau une nation .. ? » *Les rendez-vous constitutionnels franco-britanniques*, The British Council, 2 juin 1999.

L'évolution constitutionnelle du Royaume-Uni : une révolution ? Association française des constitutionnalistes - The British Council, au Sénat, 6 avril 2000.

« Que reste-t-il de Cool Britannia ? ». Colloque organisé par le CÉRIUM, avec la collaboration de la Faculté des Arts de McGill, les 4, 5, 6 mai 2005 à l'Université de Montréal. Articles disponibles sur :

<http://www.cerium.ca/article305.html>

RABATEL, Bernard. « La réforme constitutionnelle des institutions judiciaires anglaises (Constitutional Reform Act 2005 : Impact et enjeux) ». Intervention à une conférence organisée par la Cour de Cassation, Magistrat de liaison au Royaume-Uni. 16 mai 2006, 6 pages. Disponible sur [http://www.courdecassation.fr/manifestations/conference/conferences\\_2006/comite\\_fr\\_uk\\_16\\_05\\_06/16-05-06\\_intervention\\_rabatel.pdf](http://www.courdecassation.fr/manifestations/conference/conferences_2006/comite_fr_uk_16_05_06/16-05-06_intervention_rabatel.pdf)

SCOTTISH EXECUTIVE, SCOTLAND EUROPA. *Our future in Europe, Scotland Week – 9 to 17 October 2001. Future of Europe Seminar*, Bruxelles, 9-10 Octobre 2001, 22 pages.

SCOTTISH PARLIAMENT. *Scotland and Europe: a European Seminar*. SP Paper 341. Février 2001.

## **Discours politiques**

Lord BAKER. Réponse au discours de Rt Hon Jack STRAW MP, Leader of the House of Commons, to the Hansard Society, London, 11 Juillet 2006, 5 pages.

BLAIR, Tony

Devant l'Assemblée Nationale française, 24 mars 1998.

Devant l'Assemblée Nationale Galloise, 30 Octobre 2001.

*A Europe of Nations not a Federal Super State*, 2003.

Rt Hon. David BLUNKETT.

*Towards a Civil Society*. Institute for Public Policy Research, 2003.

*A New England: an English Identity within Britain*. Discours devant l'Institute for Public Policy Research, 14 Mars 2005.

BROWN, Gordon. *Enterprise For All*. Birmingham, 23 Juin 2000

Rt Hon Robin COOK. *Modern Parliament in a Modern Democracy*. State of the Union Annual Address. Constitution Unit, 2002.

DEWAR, Donald. *Scotland House to open on devolution day*. 9 février 1999.

DUNCAN SMITH, Ian. *The Conservative Task is to Make the Scottish Parliament Work*, 18 Mai 2002.

ELISABETH II.

Discours d'inauguration prononcé à Cardiff le 26 mai 1999

Discours d'inauguration prononcé à Edimbourg le 1<sup>er</sup> juin 1999

Disponibles sur <http://www.royal.gov.uk>

Lord Dafydd ELIS-THOMAS,

*The National Assembly : A year in Power ?* Institute of Welsh Politics, University of Wales, Aberystwyth, 8 juillet 2000.

*Renewing a Democratic Body*, devant l'Institute of Welsh Affairs, à l'occasion du lancement de son livre *Inclusive Government and Party Management*, 6 Mars 2001.

Lord FALCONER,

*Opening up our institutions for the future*. Discours prononcé à la conférence annuelle du parti travailliste, 29 Septembre 2004.

*Speech to ESRC Devolution and Constitutional Change Programme Final Conference*. 10 Mars 2006.

Disponible sur: <http://www.dca.gov.uk/speeches/2006/sp060310.htm>

HAGUE, William. *Identity and the British Way*. Conférence donnée au Centre for Policy Studies, 19 janvier 1999.

HAIN, Peter.

*Partnership not Separatism – the Future of a World-Class Wales*. Discours à l'Institute of Welsh Affairs, 17 Janvier 2003.

*The State of the Nations*. New Wales, 27 Janvier 2004.

HARDIE, Andrew Rutherford, BARON Hardie, Lord Advocate. *What Devolution means for Scots Law and Scots Lawyers*. Discours prononcé lors de la conférence sur la dévolution écossaise à l'Université de Strathclyde, 27 février 1998.

LORD IRVINE. *Government's Programme of Constitutional Reform*. Lecture to the Constitution Unit, Westminster, London, 8 Décembre 1998.

JENKINS, Simon. *Welsh Devolution through London Eyes*. Institute of Welsh Politics, 2003 Annual Lecture, University of Wales, Aberystwyth.

- RT HON Brian KERR, *Lord Chief Justice* de l'Irlande du Nord. « La réalité de l'indépendance judiciaire. Les lions sous le trône ». Intervention lors du Colloque du Comité de coopération franco-britannique, mai 2007. Disponible sur : [http://www.courdecassation.fr/internationale\\_br\\_5/britanno\\_irlandais\\_632/activites\\_du\\_comite\\_634/lions\\_sous\\_trone\\_10443.html](http://www.courdecassation.fr/internationale_br_5/britanno_irlandais_632/activites_du_comite_634/lions_sous_trone_10443.html)
- MCLETHIE, David. Discours à la conférence du parti écossais, 17 Mai 2002.
- MICHAEL, Alun. *The Dragon on our Doorstep*. Institute of Welsh Politics, 1999 Annual Lecture, University of Wales, Aberystwyth.
- MORGAN, Rhodri.  
*Check Against Delivery*. Institute of Welsh Politics, 2000 Annual Lecture, University of Wales, Aberystwyth.  
*Variable Geometry UK*. Discours à l'*Institute of Welsh Affairs* et au Centre Gallois pour les affaires internationales à la veille de son élection en tant que premier secrétaire de l'Assemblée Nationale. *Institute of Welsh Affairs*, Cardiff, 17 Mars 2000, Discussion Paper n°13, 20 pages.  
Discours à l'occasion du troisième anniversaire de l'Assemblée nationale galloise, National Centre for Public Policy, Université de Swansea, 11 décembre 2002  
*Welsh recipe for 21st Century Socialism*, Meeting politique à Swansea, 1<sup>er</sup> décembre 2006
- PUJOL, Jordi. *European Regionalism : The view from Catalonia*. Annual Lecture 2005 Wales in a Regional Europe, Aberystwyth, 2005, 20 pages.
- REID, John.  
*Devolution – a partnership of parliament's*, 19 juillet 1999  
*Scotland – sharing the nation's prosperity*
- Lord SCARMAN.  
*Why Britain needs a Written Constitution*. The Charter 88 Trust. The Fourth Sovereignty Lecture, 20 Juillet 1992  
*Active Citizens, Strong Communities – Progressing Civil Renewal*. Discours délivré à la Citizen Convention, 11 Décembre 2003.
- STEEL, David.  
*Scotland's new democracy : a year on for the Scottish Parliament*, 1<sup>er</sup> juillet 2000.  
Disponible sur <http://scottish.parliament.uk/nmCentre/news/news-00/ds006.htm>  
*A Dozen Differences of Devolution*, devant Oxford Union, le 4 juin 2001.  
*The State of the Nation*. Lecture à la School of Public Policy : University College London : The Constitution Unit, 29 Janvier 2003.
- RT HON Jack STRAW. *The Future for Parliament*, devant la Hansard Society, Londres, 11 Juillet 2006.
- Lord FALCONER OF THOROTON. Constitutional Reform Speech. University College London, 8 Décembre 2003.
- WALLACE Jim, devant le Forum irlandais – écossais à l'Université d'Aberdeen, 2 Juin 2000.
- WILSON, Brian. Wales in the World: the Foreign Office and the National Assembly for Wales. Newport, 1<sup>er</sup> Mars 2001
- WYN JONES, Ieuan. From Assembly to Parliament. Institute of Welsh Politics, 2000 Annual Lecture, University of Wales, Aberystwyth.

## **Manifestes politiques**

### **NEW LABOUR,**

- Because Britain Deserves Better*, 1997  
*Ambitions for Britain*, 2001.  
*Britain forward, not back*, 2005

### **LABOUR PARTY**

- Democracy and Devolution – Proposals for Scotland and Wales*. Londres, Cmnd.5732, 1974.  
*Devolution & regional government in England: a discussion document for the Labour Movement*. London: The Party, 1975, 23 pages.  
*Labour's Green Paper on devolution*. London : Labour Party, 1984

PLAID CYMRU.

Plaid Cymru, The Party of Wales, *The Manifesto of Plaid Cymru*, 1999, 39 pages.

The party of Wales, *Manifesto*, 2003, 50 pages.

*We Can Build a Better Wales*, 2005, 19 pages.

*Make a difference*, 2007, 36 pages.

SCOTTISH CONSERVATIVE AND UNIONIST PARTY.

*Fighting for Scotland*, 1997.

*Scotland First*, 1999.

*It's Time for Action*, 2005, 32 pages.

SCOTTISH GREEN PARTY.

*Reach for the Future*, 2003

*Act now : choose a green future*, 2007, 28 pages.

SCOTTISH LABOUR PARTY.

*On your side*. 2003, 44 pages.

*Scotland Forward, not Back*, 2005, 112 pages.

*Building Scotland*. 2007, 104 pages.

*Break up Britain. End up Broke*, 2007, 25 pages.

Disponible sur <http://www.scottishlabour.org.uk/getdataattached.php?fileid=173>

SCOTTISH LIBERAL DEMOCRATS

*Choices and Opportunities: Fresh Thinking for Four More Years*, Edinburgh, 2002

*Make the Difference*, 2003

*We think Scotland has a bright future*, 2007

Disponible sur : <http://www.scotlibdems.org.uk/files/Full%20Manifesto.pdf>

SCOTTISH NATIONAL PARTY

*Yes We can Win the best for Scotland*, 1997

*Manifesto*, Edinburgh: 2001

*Heart of the Manifesto*, 2001

*The Case for a Better Scotland*, 2003

*It's Time to move forward*, 2007, 76 pages.

SCOTTISH SENIOR CITIZEN UNITY PARTY

*Manifesto 2007*. Disponible sur <http://www.sscup.org/2.html>

SCOTTISH SOCIALIST PARTY

*Another Scotland is Possible*, 2003

*People Not Profit*, 2007

SOLIDARITY, SCOTLAND'S SOCIALIST MOVEMENT. *Manifesto 2007*, 51 pages

WELSH CONSERVATIVES

*Vote Welsh conservative for a Change*, 2007, 35 pages.

WELSH LABOUR PARTY,

*A Voice for Wales*, 1997

*Working hard for Wales, Labour's Election Manifesto for the National Assembly for Wales*, 1999, 12 pages.

*Working together for Wales*, Mai 2003, 21 pages.

*Better Governance for Wales: A Welsh Labour Policy Document*. Cardiff : Wales Labour Party, 2004

*Building a Better Wales*, 2007, 21 pages.

WELSH LIBERAL DEMOCRAT PARTY,

*A Fair, Green Future*, 2007, 60 pages.

## **Filmographie**

*Irlande : Fin de Partie*. Documentaire en quatre volets de Norman PERCY et de Brian LAPPING

Partie 1 : *Des Bombes et des Urnes* – 1981/1990

Partie 2 : *Pourparlers avec les terroristes* – 1990/1993

Partie 3 : *Du silence des armes* – 1994/1996

Partie 4 : *Rendre les armes* – 1996-2000

*Le vent se lève*. Film de Ken LOACH, 2005. Titre original : *The Wind that Shakes the Barley*.

*The Deal*. Film de Stephen FREARS, Royaume-Uni, 2003.

*The Queen*. Film de Stephen FREARS, Royaume-Uni, 2006.

## **Séjours d'étude et entretiens**

### **2000**

- 6 Avril : Journée de l'Association Française des Constitutionnalistes et du *British Council*  
« L'évolution constitutionnelle du Royaume-Uni : une révolution ? »

### **2001**

- 8-25 juillet : Voyage d'études en Ecosse (*University of Glasgow*) et au pays de Galles (*University of Aberystwyth*).  
Entretiens :
  - Dr. Richard SIMPSON, membre du Parlement écossais – parti travailliste
  - Kenneth GIBSON, membre du Parlement écossais – parti nationaliste
  - Alex FERGUSSON, membre du Parlement écossais – parti conservateur
  - David DAVIES, membre de l'Assemblée Nationale Galloise – parti conservateur
- 18 Novembre : Conférence organisée par l'*Institute of Welsh Politics* à Cardiff  
« *From Assembly to Parliament* », Ieuan WYN JONES, président du Plaid Cymru
- 11 décembre : Entretien avec Jacques LERUEZ, Directeur de recherche émérite CNRS, Chercheur associé CERI

### **2002**

- 18 mars : Organisation et participation à un colloque organisé par le Laboratoire des politiques publiques de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand.  
« Dévolution : enjeux et perspectives », communication introductive sur les questions posées par la dévolution.
- Septembre / Octobre : Séjour d'études à la Faculté de Droit d'Edimbourg – *postgraduate research student*. Participation aux portes ouvertes du Parlement écossais.

### **2003**

- 7 février : Conférence organisée par l'*Institute of Welsh Politics* à Cardiff  
« *Devolution Five years on : Public Opinion and Constitutional Change in the four corners of the United Kingdom* »

### **2004**

- Janvier : Séjour d'études à Londres.
  - o Recherches à la *British Library* et à la *House of Lords and Commons Library*
  - o Conférences organisées par la Constitution Unit
    - 15.01 : Vernon BOGDANOR « *Our New Constitution* », conférence organisée avec le concours du Ministère des Affaires Constitutionnelles



- 27.01 : Peter HAIN « *The State of Nations – Annual Lecture* »
- 27.01. Entretien avec le député travailliste gallois, Martyn JONES, président du *Welsh Affairs Committee*

## **Sources Internet**

*L'information contenue sur ces sites est de la seule responsabilité de ses auteurs.*

### **Sites officiels**

#### **Angleterre**

- *English Constitutional Convention* : <http://www.englishconstitutionalconvention.com/>
- *Department for Communities and Local Government* : <http://www.communities.gov.uk/>
- *Government Offices for the Regions* : <http://www.gos.gov.uk/national/>
- *Local Government Association* : <http://www.lga.gov.uk/>
- *Assemblée, Maire de Londres* : <http://www.london.gov.uk/>
- *Regional Development Agencies (RDA)* : <http://www.englandsrdas.com/home.aspx>

#### **Britanniques**

- *Ambassade de Grande-Bretagne* : <http://www.britishembassy.gov.uk/>
- *Cabinet* : <http://www.cabinet-office.gov.uk/>
  - *Unité de stratégie (Strategy Unit)* : <http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/index.asp>
- *Civil Service* : <http://www.careers.civil-service.gov.uk/index.asp?txtNavID=&635132>
- *Commission électorale* : <http://www.electoralcommission.org.uk/>
- *Committee on Standards in Public Life* : <http://www.public-standards.gov.uk/>
- *Commonwealth Parliamentary Association* : <http://www.cpahq.org/>
- *Department for Constitutional Affairs* : <http://www.dca.gov.uk/>
- *Gouvernement britannique* : <http://www.ukonlin.gov.uk>
- *HM Treasury* : <http://www.hm-treasury.gov.uk/>
- *Judicial Committee of the Privy council* : <http://www.privacy-council.org.uk/>
- *Ministère de l'intérieur* : <http://www.homeoffice.gov.uk/>
- *Ministère du Commerce et de l'Industrie* : <http://www.dti.gov.uk/index.html>
- *Monarchie* : <http://www.royal.gov.uk/output/Page1.asp>
- *Office of Public Sector Information (OPSI)* : <http://www.opsi.gov.uk/>
- *Office for National Statistics* : <http://www.statistics.gov.uk>
- *Parlement britannique* : <http://www.parliament.uk>
  - *Chambre des Communes (House of Commons – HC)* : <http://www.parliament.uk/commons/index.cfm>
  - *Chambre des Lords (House of Lords – HL)* : <http://www.parliament.uk/lords/index.cfm>
  - *Comité des affaires galloises (HC Welsh Affairs Committee)* : [http://www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/welsh\\_affairs\\_committee.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/welsh_affairs_committee.cfm)
  - *Comité des affaires écossaises (HC- Scottish Affairs Committee)* : [http://www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/scottish\\_affairs\\_committee.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/scottish_affairs_committee.cfm)
- *Premier Ministre* : <http://www.number-10.gov.uk/output/Page1.asp>

#### **Écossais**

- *Commissaire des Standards parlementaires écossais (Scottish Parliamentary Standards Commissioner)* : <http://www.spssc.co.uk/>
- *Convention Constitutionnelle Écossaise (Scottish Constitutional Convention)* : [http://www.almac.co.uk/business\\_park/scc/](http://www.almac.co.uk/business_park/scc/)
- *Convention des Autorités Locales écossaises (Convention of Scottish Local Authorities - COSLA)* : <http://www.cosla.gov.uk/>
- *Convention sur l'indépendance écossaise (Scottish Independence Convention)* :

- <http://www.scottishindependenceconvention.com/index.asp>
- Exécutif Ecosais : <http://www.scotland.gov.uk/>
- National Library of Scotland : <http://www.nls.uk/>
- Parlement Ecosais : <http://www.scottish.parliament.uk/>
- Parliament news: [http://www.institute-of-governance.org/pn/curr\\_issue.html](http://www.institute-of-governance.org/pn/curr_issue.html)
- Scotland Europa : <http://www.scotlandeuropa.com>
- Scotland's Futures Forum : <http://www.scotlandsfuturesforum.org/default.aspx>
- Scotland Office : <http://www.scotlandoffice.gov.uk/>
- Scottish Affairs : <http://www.scottishaffairs.org/>
- Scottish Office : <http://www.scottishsecretary.gov.uk>

## Europe

- Comité des régions : <http://cor.eu.int>
- Commission européenne : [http://ec.europa.eu/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/index_fr.htm)
- Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/>
- Représentation permanente britannique à Bruxelles, *United Kingdom Permanent Representation to the European Union* (UKRep) : <http://www.ukrep.be/>

## Gallois

- Assemblée Nationale Galloise : <http://www.wales.gov.uk/organipo/index.htm>
- Channel 4 Wales : [http://www.s4c.co.uk/e\\_index.shtml](http://www.s4c.co.uk/e_index.shtml)
- Commission RICHARD : <http://www.richardcommission.gov.uk/content/template.asp?ID=/index.asp>
- Exécutif gallois : <http://new.wales.gov.uk/?lang=en>
- Wales Office : <http://www.walesoffice.gov.uk/>
- Welsh Development Agency (WDA): <http://www.wda.co.uk>
- Welsh Local Government Association (WLGA) : <http://www.wlga.gov.uk/>

## Partis Politiques

- Parti travailliste : <http://www.labour.org.uk/>
  - Parti Travailliste écossais : <http://www.scottishlabour.org.uk/>
  - Parti travailliste gallois : <http://www.welshlabour.org.uk/>
- Parti conservateur : <http://www.conservatives.com/>
  - Parti conservateur écossais : <http://www.scottishtories.org.uk/>
  - Parti conservateur gallois : <http://www.conservatives.com/tile.do?def=wales.index.page>
- Parti Libéral démocrate : <http://www.libdems.org.uk/>
  - Parti Libéral démocrate écossais : <http://www.scotlibdems.org.uk/>
  - Parti Libéral démocrate gallois : [http://www.welshlibdems.org.uk/home\\_e.asp](http://www.welshlibdems.org.uk/home_e.asp)
- Parti Nationaliste écossais : [http://www.snp.org.uk/index\\_hires.php](http://www.snp.org.uk/index_hires.php)
- Parti Socialiste écossais : <http://www.scottishsocialistparty.org/>
- Plaid Cymru, parti nationaliste gallois : <http://www.plaidcymru.org/>

## Think tanks et laboratoires de recherche

- Center for Policy Studies : <http://www.cps.org.uk/>
- Charter 88 : <http://www.charter88.org.uk/>
- Constitution Unit : <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/>
- Fabian Society : <http://www.fabian-society.org.uk>
- Foreign Policy Centre : <http://www.fpc.org.uk>
- Institute of Governance : <http://www.institute-of-governance.org/>
- Institute for Political and Economic Governance : <http://www.ipeg.org.uk/>
- Institute for Public Policy Research: <http://www.ippr.org.uk>
- Institute for Welsh Affairs : <http://www.iwa.org.uk/>
- The Institute of Welsh Politics : <http://www.aber.ac.uk/~inpwwww/IWP/>
- The Smith Institute : <http://www.smith-institute.org.uk/>

### **Journaux britanniques et autres sources d'information :**

- *Guardian* (quotidien) : <http://www.guardian.co.uk>
- *Parliamentary Parliamentary Online Indexing Service* (Base de données du parlement britannique) : <http://www.polis.parliament.uk/>
- *The Daily Record* (quotidien) : <http://www.dailyrecord.co.uk/>
- *The Times* (quotidien) : <http://www.thetimes.co.uk>
- *The Herald* (quotidien) : <http://www.theherald.co.uk/>
- *The Independent* (quotidien) : <http://www.independent.co.uk>
- *The Journal of the Law Society of Scotland* : <http://www.journalonline.co.uk/>
- *New Statesman & Society* (hebdomadaire) : <http://www.newstatesman.co.uk/>
- *News Wales* (quotidien) : <http://www.newswales.co.uk/>
- *Planet, the Welsh Internationalist* (bi-mensuel) : <http://www.planetmagazine.org.uk/>
- *Prospect* (mensuel) : <http://www.prospect-magazine.co.uk/>
- *Scotsman* (quotidien) : <http://www.thescotsman.co.uk>
- *The Economist* (hebdomadaire) : <http://www.economist.co.uk>
- *BBC political news* (quotidien) : <http://www.bbc.co.uk/politics>
- *Epolitix* (quotidien) : <http://www.ePolitix.com>
- *Western Mail* (quotidien) : <http://icwales.icnetwork.co.uk/>
- Elections britanniques, écossaises, anglaises, galloises : <http://www.election.demon.co.uk/>





## GLOSSAIRE

*Certains termes apparaissent sous leurs noms originaux (en italique) principalement car la traduction française ne transcrit pas exactement leur entière signification.*

**Accord de Cotonou** : signé le 23 juin 2000 dans la capitale économique du Bénin, l'accord de Cotonou marque un changement important dans la coopération entre l'Union européenne et les Etats d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP). Conclu pour vingt ans, il réunit les 77 Etats du groupe ACP et les 25 pays de l'Union européenne et sera révisé tous les cinq ans. Il succède à la convention de Lomé IV.

**Additional Member System** ou système du membre additionnel : système électoral introduisant l'élection d'une partie des membres à la proportionnelle.

**Backbencher** : député de base, c'est parlementaire sans portefeuille ministériel. Il ne fait pas partie de l'équipe gouvernementale ni de l'équipe gouvernementale "fantôme".

**British-Irish Council (BIC) ou Conseil irlandais britannique** : également connu sous le nom de Conseil des îles. Cette association entre les différentes nations-régions du Royaume-Uni symbolise la volonté politique d'engager des accords de coopération.

**Cabinet** : émanation restreinte du gouvernement de sa Majesté. Il comprend les principaux membres du Gouvernement, dirigés par le Premier ministre. Le cabinet est le tenant de l'autorité suprême gouvernementale, il décide et met en place les politiques et l'action des différents ministères. Il comprend généralement 15 à 20 membres choisis par le Premier ministre avec l'accord du souverain : les ministres, les ministres sans portefeuille, qui ont des postes traditionnels (comme le lord président du Conseil, le lord du Sceau privé), et parfois des secrétaires d'État. Les politiques du cabinet sont collectives et s'exercent sous la responsabilité ministérielle.

**Cabinet fantôme** : gouvernement virtuel formé par le principal parti de l'opposition (Opposition officielle) dénué de pouvoirs réels, que l'on trouve principalement dans les États dont la démocratie parlementaire fonctionne sous le système de Westminster. Les membres du cabinet fantôme sont appelés « porte-parole » ou « critiques » et dédoublent chaque poste ministériel du gouvernement (ex : le porte-parole de l'opposition en matière de Défense nationale, le critique du ministre des Finances).

**Civil Service / Home Civil Service** ou Service Civil : Nom de la fonction publique britannique chargée d'aider le gouvernement du jour à développer et effectuer les politiques et à administrer les services publics dont ils sont responsables. Un fonctionnaire ou "*civil servant*" est un domestique de la couronne, qui signifie en effet le gouvernement du Royaume Uni. Le devoir prioritaire d'un fonctionnaire est à son ministre qui est responsable du département dans lequel il sert. Le changement de gouvernement ou de ministre ne signifie pas un changement de personnel.

Gus O' DONNELL est le chef de la fonction publique depuis le 1er septembre 2005.

Il existe une fonction publique séparée en l'Irlande du Nord, avec sa propre Commission de fonction publique, qui est basée sur la version britannique. Elle a été créée en 1921 pour servir l'administration locale.

**Clause Henri VIII** : Disposition gouvernementale appelée ainsi en raison du penchant qu'avait ce monarque pour l'absolutisme et le gouvernement par décret. Une clause Henri VIII est une disposition qui permet au gouvernement de modifier ou d'abroger une loi en invoquant la législation par délégation (ex : le règlement). Une telle disposition, par sa nature même, est controversée et est perçue de manière générale comme étant une usurpation des pouvoirs du Parlement.

**Clerk ou commis** : (dérivé de la signification latine « ecclésiastique » de *clericus* – le latin était la première langue utilisée par les premières cours médiévales, l'écriture était alors confiée au clergé

car la plupart des laïques ne savaient pas lire). Il définit une personne qui travaille dans un bureau et dont les fonctions incluent la tenue d'archives ou la correspondance. Ses diverses fonctions se rapprochent du secrétariat.

**Common Law** : Système bâti essentiellement sur le droit jurisprudentiel par opposition au droit codifié. C'est un terme difficilement traduisible en français. Droit « commun » laisserait supposer qu'il existe des cours d'exception, alors que les décisions de justice de la chancellerie viennent seulement compléter la *common law*. « Droit coutumier » sous-entendrait qu'il s'agit seulement d'un droit verbal, issu de la tradition. Enfin, « droit jurisprudentiel » serait insuffisant puisque la *common law* s'appuie aussi sur les lois votées par le parlement.

**Consultative Steering Group** ou Comité scientifique consultatif. Littéralement “Steering group” signifie groupe de direction. Mis en place pour le Parlement écossais, il a pour mandat de :

- rassembler des vues dessus et considérer les besoins et les méthodes de travail opérationnels du Parlement écossais.
- développer des propositions pour les règles de procédure et des ordres permanents que le Parlement pourrait être invité à adopter.
- préparer un rapport au secrétaire d'État vers la fin de 1998, pour informer la préparation des ordres permanents d'ébauche.

**Concordats** : (du latin médiéval *concordatum* : « accord, traité ») : arrangements « fixés » sur une base non statutaire et contenus dans des accords « sans obligation légale ». Définis par le paragraphe 2 du *Memorandum of Understanding*, c'est « une déclaration d'intention politique, et ne devra pas être interprétée comme un accord liant les parties. Elle ne crée pas d'obligations juridiques entre les parties, c'est un engagement sur l'honneur seulement ».

**Commonwealth** : Association souple et volontaire de la Grande-Bretagne et de la plupart de ses anciennes colonies. En 1971, 49 pays indépendants, soit environ le quart de la population mondiale, s'engagent, dans une déclaration de principe, à se consulter et à coopérer pour favoriser la paix mondiale, la conscience sociale, l'égalité raciale et le développement économique. Le Secrétariat du Commonwealth (fondé en 1965) administre les programmes de coopération, organise les réunions et fournit des services spécialisés aux pays membres. Le monarque britannique est le chef du Commonwealth, rôle purement symbolique.

**Décret en Conseil** ou *Order in Council* : ordonnances délibérées en Conseil privé. Législation secondaire faite par la Reine et soumise à l'approbation du Parlement et/ou du parlement écossais et/ou de l'Assemblée Nationale Galloise.

Exemple : transfert de domaines de compétences entre les parlements britannique et écossais : Article 30, SA 1998. Le décret doit être approuvé par les deux parlements.

**Décret Correctif** ou *Remedial Order* : acte rendu par le Ministre après une déclaration d'incompatibilité avec la Convention Européenne des droits de l'homme prononcée par une juridiction supérieure, aux fins d'amendement de la loi et d'élimination de l'incompatibilité.

**Eisteddfod** (*eisteddfod* est dérivé du verbe gallois *eistedd*, qui signifie *se tenir*) : festival gallois de littérature, musique et théâtre où des compétitions suivies de remises de prix ont lieu dans diverses disciplines autour de la langue galloise.

« **First Past the Post** » *system* : Scrutin uninominal majoritaire à un tour. L'électeur doit choisir un candidat parmi plusieurs. On compte alors le nombre de voix obtenues par chaque candidat. Celui qui recueille le plus de voix (majorité relative) remporte les élections. Il n'y a pas de majorité absolue ni de deuxième tour.

**Gouvernance :** Le débat sur la gouvernance européenne, lancé par la Commission dans son livre blanc de juillet 2001, concerne l'ensemble des règles, des procédures et des pratiques ayant trait à la manière dont les pouvoirs sont exercés au sein de l'Union européenne. L'objectif consiste à adopter de nouvelles formes de gouvernance qui rapprochent davantage l'Union des citoyens européens, la rendent plus efficace, renforcent la démocratie en Europe et consolident la légitimité de ses institutions. L'Union cherche à mener une réforme afin de combler le déficit démocratique de ses institutions. Cette gouvernance est censée résider dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques meilleures et plus cohérentes associant les organisations de la société civile aux institutions européennes. Elle passe également par une amélioration de la qualité de la législation européenne, par son efficacité et par sa simplicité.

**Grand Committees :** On les trouve à la Chambre des Communes. Il en existe un respectivement pour l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord.

**Guillotine :** Disposition du règlement qui oblige la Chambre à prendre une décision sur une question avant une date fixe ou à la fin d'une période déterminée. Elle a été introduite pour la première fois par William GLADSTONE pour surmonter l'obstruction du parti nationaliste irlandais et est devenue permanente en 1887.

Une motion guillotine peut être adoptée à la fois à la Chambre des Communes et à la Chambre des Lords par une majorité simple des votants. A la Chambre des Communes au moins cent membres doivent voter en faveur de la motion pour qu'elle puisse être adoptée. Le *speaker* de la chambre des Communes peut choisir de refuser une telle motion si il estime qu'il n'y a pas eu assez de débat, ou que la procédure a été utilisée pour violer les droits de la minorité. A la Chambre des Lords, le Lord Chancelier ne possédait pas un pouvoir équivalent.

**Joint Ministerial Committee ou Comité Ministériel Joint :** Mis en place en conséquence de la dévolution pour résoudre les conflits entre les administrations britanniques et dévolues, ils se composent des ministres du gouvernement britannique, des ministres écossais, des membres du Cabinet de l'Assemblée nationale galloise et des ministres du Comité exécutif d'Irlande du Nord.

**Judicial review :** La révision judiciaire est l'exercice du pouvoir inhérent du tribunal de déterminer si une mesure est légitime. Le tribunal qui fait la révision ne fait que déterminer si la loi ou le décret contesté doit être déclaré valide.

**Judicial Committee of the Privy Council - Comité judiciaire du Conseil privé de Sa Majesté la Reine d'Angleterre.** L'origine du Conseil privé remonte à la création même de la monarchie, la Couronne britannique. Le Roi Guillaume I avait introduit dès la conquête de l'Angleterre en 1066 la *Curia Regis*, le Conseil du Roi. Comme le Roi est la source de toute justice, le Conseil a exercé des attributions juridictionnelles.

Avec le développement de l'Etat, la Couronne a créé successivement au sein du Conseil privé des comités spécialisés chargés de statuer sur les recours au Roi. La Loi de 1833 fixe la composition et les compétences territoriales du Comité judiciaire (c'est-à-dire, à l'égard de quels pays du Commonwealth le Conseil privé est compétent). Des Ordonnances en Conseil (*Orders in Council*) déterminent son fonctionnement et la procédure.

La composition du Comité judiciaire est complexe du fait qu'il est un organe à l'intérieur du Conseil Privé et emprunte principalement son personnel à d'autres institutions.

Le Comité judiciaire est composé premièrement du Lord-Président du Conseil qui a rang d'un ministre d'Etat à la française (*Senior minister*). Le Lord-Président n'est pas un magistrat. Il est membre du gouvernement. Il ne siège pas au Comité judiciaire bien qu'il préside celui-ci. En vertu de la Loi de 1833 (modifiée), les membres actifs du Comité judiciaire sont les Lords judiciaires (*Law Lords*). Le terme Lords judiciaires désigne les membres juristes de la Chambre des Lords siégeant normalement dans le Comité d'Appel (*Appellate Committee*) de celle-ci. Ce sont les anciens Lord-Chanceliers (*Lord-Chancellors*) et celui en fonction, les anciens Lords-Chef-Juges (*Lord-Chief Justices*)

et celui en fonction, les Lords d'Appel en Ordinaire (*Lords of Appeal in Ordinary*) à la retraite et en fonction.

Sont aussi membres de droit du Comité judiciaire, les Lords-Juges d'Appel (*Lords Justices of Appeal*), autrement dit, les magistrats de la Cour d'Appel d'Angleterre. Ceux-ci ne siègent pratiquement en formation juridictionnelle du Comité judiciaire.

Enfin, les autres membres juristes du Conseil privé, parmi lesquels un certain nombre de juges ou d'anciens juges des pays du Commonwealth et des juges de la Haute Cour de Justice anglaise, font partie du Comité judiciaire.

Dans la pratique, l'activité juridictionnelle du Comité judiciaire est exercée principalement par les Lords d'Appel en Ordinaire, les hauts magistrats de la Chambre des Lords. Dans des cas exceptionnels, un juge du Commonwealth, membre du Comité judiciaire, ou le Lord-Chancelier lui-même peut s'adjoindre aux Lords d'Appel pour composer la formation de jugement.

Le membre du Conseil privé de la Reine dispose du droit de faire usage du préfixe protocolaire « Le Très Honorable » (*The Right Honourable*).

**Legislative Consent Memorandum ou protocole de consentement législatif** : procédé de consentement parlementaire (appelée auparavant **Motion SEWEL** du nom de Lord SEWEL)

**Livre blanc ou White Paper** : Rapport décrivant la politique de gouvernement. Les livres blancs sont employés pour aider le peuple à prendre des décisions. Il s'appelle livre "blanc" parce qu'à l'origine les documents étaient minces, reliés en livre blanc sans couverture, par opposition aux attaches bleues de la plupart des rapports de gouvernement.

**Livre vert ou Green Paper** : Document renfermant un ensemble de propositions destinées à être discutées, en vue de l'élaboration d'une politique.

*Cette colorisation des couleurs a commencé en 1967. Le gouvernement dépose à la Chambre des Lords. Les journaux britanniques le nomment alors « livre vert », au vu de sa couverture. Le livre blanc apparaît un peu plus tard. Ces deux appellations sont devenues depuis des termes génériques, utilisés par de nombreux pays, et la Commission européenne, pour désigner deux types de documents.*

**Lord Advocate – Lord Avocat / Procureur Général / Ministère Public.** Le Lord Avocat est à la tête du ministère public en Ecosse. Il est chef ministériel du Service de la Couronne et du procureur fiscal. Le Lord Avocat s'occupe des questions de politique et d'administration judiciaires.

La nomination du Lord Avocat est politique. Il est nommé par l'Exécutif écossais, dont il fait partie, se démet de ses fonctions en même temps que lui et rend compte au Parlement écossais. Son adjoint est le *Solicitor General*, également nommé par l'Exécutif écossais. Le *Lord Advocate* est assisté par un certain nombre de substituts (*Advocate Deputes*) qui sont nommés et agissent dans le cadre de « députations » accordées personnellement par lui et qui s'occupent des affaires en première instance et en appel.

Le bureau de la Couronne, à travers le Lord Avocat, contrôle le système de poursuite criminelle et est exclu de la compétence du Commissaire parlementaire pour l'administration et de l'examen du médiateur des services publics écossais – *Scottish Public Services Ombudsman*. L'indépendance du Lord Avocat est préservée dans la section 48 de l'acte de 1998 et sa position à la tête des systèmes de poursuite et d'enquête criminelle est protégée par la section 29 de l'Acte.

Source : <http://www.crownoffice.gov.uk/News/Historical/HistOffLordAdv>

Elish ANGIOLINI a remplacé Colin BOYD (Lord BOYD DE DUNCANSBY depuis le 3 juillet 2006) à ces fonctions depuis le 5 octobre 2006. Elle est la première femme à occuper ce poste.

**Lord Chancellor – Lord High Chancellor of Great Britain ou Lord Chancellor** est un des plus importants hauts fonctionnaires du gouvernement du Royaume-Uni. En tant que Grand Officier d'État, il est nommé par le monarque britannique sur conseil du Premier ministre. La coutume veut qu'il soit toujours un Lord, bien qu'il n'existe aucun obstacle légal à la désignation d'un député de la

Chambre des Communes. Le Lord Chancelier remplit à la fois les fonctions de Ministre de la Justice et de plus haut représentant de l'ordre judiciaire.

Ses responsabilités sont vastes : elles incluent la présidence de la Chambre des Lords, la participation au cabinet ministériel (avec des responsabilités incluant un rôle central dans les nominations judiciaires) et la supervision du pouvoir judiciaire (et juge actif en tant que président des juridictions de plus haut degré). Cette situation présentait de graves incohérences avec le principe de la séparation des pouvoirs, et plus particulièrement avec l'apparence d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire – requise par l'Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>1675</sup> – et compromise par l'exercice de fonctions à la fois judiciaires et exécutives par le Lord Chancelier. Un autre conflit d'intérêt existait de son rôle à la fois de législateur et de juge. Il préside l'*Appellate Committee* (formation de la Chambre des Lords siégeant en tant que juridiction), qui est la plus haute instance du pays, tout en étant techniquement une commission de l'organe législatif, en l'occurrence de la Chambre des Lords. Il préside aussi le *Judicial Committee of the Privy Council* (Comité judiciaire du Conseil privé), qui peut donner l'autorisation d'interjeter appel des décisions de tribunaux de pays du Commonwealth.

Ces critiques concernant sa position unique couvrant les trois branches du pouvoir (exécutif, législatif et judiciaire) ont conduit le Premier ministre Tony BLAIR à proposer l'abolition de cette fonction : la réforme constitutionnelle de 2005 a pour conséquence de transférer une large part de pouvoir à d'autres personnages institutionnels.

En 1876 le *Appellate Jurisdiction Act* a créé la fonction de « Lords juges ».

**Lords Justice of Appeal** : juges de la Cour d'appel. Ils siègent de temps en temps à la Cour administrative

**Lords of Appeal in Ordinary** ou **Law Lords** : Pairs judiciaires qui jouent le rôle de cour d'appel statuant en dernière instance. Ils sont nommés à vie mais abandonnent leurs fonctions judiciaires à l'âge de 75 ans (20 d'entre eux sont à la retraite). Ils sont au nombre de 12. Depuis leur création, les *Law Lords* divisent leur temps entre les appels des cours des trois juridictions du Royaume-Uni et en tant que membres du JCPC les appels des cours à travers l'ancien empire britannique.

Source : [http://www.parliament.uk/about\\_lords/the\\_law\\_lords.cfm](http://www.parliament.uk/about_lords/the_law_lords.cfm)

**Law Officers** – Conseillers juridiques

**Lord Privy Seal** – Lord du sceau privé

**Memorandum of Understanding** : Protocole d'accord. Il s'agit d'un engagement qui intervient lorsque le cadre de la négociation entre l'administration centrale et les administrations dévolues. Il en existe un général régissant les rapports entre les gouvernements et trois particuliers sur l'Europe. D'autres concordats ont été conclus directement entre ministères concernés, exemple : Ministère de la Santé.

**National Assembly Advisory Group** (NAAG) : Commission dont les membres ont été nommés par le secrétaire d'État aux affaires galloises. Son rapport « *Have you say on How it will work* » a été publié en août 1998.

### Objectif 1 de la politique régionale européenne

L'Objectif 1 soutient le **rattrapage économique des régions en retard de développement**. Il est dit "régionalisé". Seules sont éligibles les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. Les sept régions "ultrapériphériques", les zones suédoises et finlandaises à très faible densité de population ainsi que l'Irlande du Nord bénéficient également d'un sou-

---

<sup>1675</sup> Aux termes de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme «droit à un procès équitable», «toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi».

ten. L'Objectif 1 reçoit 70% de la dotation des Fonds structurels (soit 151 milliards d'euros entre 2000 et 2006) que se répartissent les quatre Fonds structurels (FEDER, FSE, FEOGA section "orientation", IFOP). Les infrastructures de base, la valorisation des ressources humaines ainsi que les investissements dans la recherche, l'innovation et la société de l'information sont les quatre domaines prioritaires d'intervention.

*L'Objectif 2 soutient la reconversion économique et sociale des zones géographiques en difficulté structurelle. L'Objectif 3 soutient l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.*

**Poll tax ou impôt par capitation :** impôt fixé à un montant uniforme, payable par tête, indépendamment des revenus ou du patrimoine du contribuable. Rebaptisée *community charge*, la *poll tax* fut adoptée par le gouvernement de Margaret THATCHER pour percevoir les impôts locaux. L'Écosse fut soumise à la capitation en 1989 ; le reste du pays lui emboîta le pas l'année suivante. La mesure fut largement impopulaire : elle causa une vague de « désobéissance civile » et une série d'émeutes dont la plus violente eut lieu le 31 mars 1990 à Trafalgar Square.

La *poll tax* fut la cause directe de la chute de Margaret THATCHER, évincée au profit de John MAJOR par les barons du Parti conservateur, qui savaient que la *community charge* leur ferait perdre à coup sûr l'élection générale de 1992. L'une des premières décisions de MAJOR, une fois devenu Premier Ministre, fut de la supprimer et de la remplacer par la *council tax*, un impôt local dont le montant est calculé en fonction de la valeur du domicile.

**Premier Secrétaire ou First Secretary :** nom du responsable du gouvernement de l'Assemblée Nationale Galloise, autrement dit le « Premier Ministre ».

- Alun MICHAEL (1999-2000)
- Rhodri MORGAN (2003 - )

**Premier Ministre ou First Minister :** nom du responsable du gouvernement écossais. Avec la coalition, le premier Ministre a créé le poste de Premier Ministre adjoint (*Deputy First Minister*) non prévu dans les statuts.

- Donald DEWAR (1999-2000)
- Henry MCLEISH (2000 - 2001 )
- Jack MCCONNELL (2001 - 2007)
- Alex SALMOND (2007- )

**Presiding Officer :** responsable de la présidence des sessions parlementaires pour le Parlement écossais et l'Assemblée Nationale galloise. Son rôle est comparable à celui du « *Speaker* » de la Chambre des Communes. Il doit être politiquement impartial. Il représente le parlement et l'Assemblée à l'étranger. Il est assisté de deux adjoints : les *Deputy Presiding Officer*.

Pour l'Écosse ont été élus à ce poste :

- David STEEL : 1999-2003
- George REID : 2003-2007
- Alex FERGUSON : 2007 -

Pour le pays de Galles Lord Dafydd ELIS-THOMAS est élu à ce poste depuis 1999. Il a été reconduit dans ses fonctions en 2003 et en 2007.

**Scottish Office ou Bureau écossais :** département du gouvernement du Royaume-Uni de 1885 à 1999. Il est restructuré suite à la dévolution et devient le *Scotland Office*.

**Secrétaire d'État :** correspond à la charge de Ministre. Au Royaume-Uni, les membres les plus importants du gouvernement sont des secrétaires, le titre de ministre, *Minister*, étant réservé à des postes secondaires. Il y a par exemple le secrétaire aux affaires étrangères (*Foreign Secretary*) ou à l'intérieur (*Home Secretary*). Quelques-uns des postes de rang conservent toutefois leur nom traditionnel, comme le chancelier de l'échiquier aux finances et le *Lord Chancellor* à la justice.

**Select Committee ou comité d'examen (littéralement comité choisi) :** Comité composé d'un nombre restreint de membres parlementaires, spécialement constitué en vue de s'intéresser à un domaine d'activité (ex : Comité de défense) ou à une question particulière. Ils disposent de pouvoirs d'enquête et de contrôle mais n'interviennent pas dans la procédure législative.

**Solicitor General / Solliciteur Général** - Conseiller juridique de la Couronne. Le *Solicitor General* est vice-procureur et l'adjoint de l'*Attorney General*. Il existe un solliciteur général pour l'Ecosse - *Her Majesty's Solicitor General for Scotland*.

**Speaker :** Président de la Chambre des communes. Cette charge a été maintenue sans discontinuer depuis 1377. A l'origine, le "*Speaker*" était l'interlocuteur de la Chambre des communes auprès du monarque. Aujourd'hui, cette fonction est surtout cérémonielle et consiste essentiellement à maintenir l'ordre pendant les débats ; le "*Speaker*" ne peut voter qu'à titre officiel, c'est-à-dire pour départager les voix. Même dans ce cas, il n'est pas autorisé à exprimer son opinion sur la question débattue et doit voter de manière à donner à la Chambre la possibilité d'aboutir à une décision. Le "*Speaker*" a trois adjoints : le "*Chairman of Ways and Means*" et ses deux vice-présidents. Comme le "*Speaker*", ils ne peuvent ni parler ni voter, sauf à titre officiel. Le "*Speaker*" n'est ni ministre, ni membre d'un parti politique. Il ou elle reste toutefois un député représentant une circonscription et les intérêts de cette circonscription. Le "*Speaker*" est élu par les députés, qui disposent d'une voix chacun.

**Standing Committee ou comité permanent :** Comités de discussion, ils interviennent dans le processus législatif et sont chargés d'examiner les lois proposées article par article. Le travail en comité intervient après un débat général du texte présenté devant toute la Chambre des Communes. Le passage devant le comité est important car c'est que le texte est examiné en détail, que sont discutés les amendements parlementaires et qu'une négociation peut avoir lieu entre le Gouvernement et l'opposition.

**Standing Orders (littéralement ordres permanents), ordres de règlement :** Règles régissant la conduite des institutions parlementaires, c'est leur règlement intérieur.

**Subsidiarité :** Le principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant que l'action à entreprendre au niveau communautaire est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. Concrètement, c'est un principe selon lequel l'Union n'agit - sauf pour les domaines de sa compétence exclusive - que lorsque son action est plus efficace qu'une action entreprise au niveau national, régional ou local. Il est étroitement lié aux principes de proportionnalité et de nécessité qui supposent que l'action de l'Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité. La Constitution européenne, en voie de ratification, prévoit de renforcer le principe de subsidiarité, notamment par l'obligation faite aux institutions de tenir les parlements nationaux informés tout au long de la procédure législative. Un mécanisme d' "alerte précoce" sur le respect du principe de subsidiarité permettra aux parlements nationaux de demander à la Commission de réexaminer une proposition législative s'ils considèrent que celle-ci enfreint le principe de subsidiarité.

**Système judiciaire écossais :** L'Ecosse, au gré des invasions et des évolutions de la pensée politique et philosophique, a connu diverses influences que l'on retrouve dans son système judiciaire. Au XII<sup>ème</sup> siècle est appliqué le droit canon, ce qui explique que la procédure se soit développée d'une façon différente de l'Angleterre et qu'elle soit moins formaliste. Après la bataille de Bannockburn en 1328 contre les Anglais, l'Ecosse se rapproche du continent mais l'anarchie régnant, les tribunaux disparaissent et toutes les garanties apportées aux plaideurs avec eux. A partir du Traité d'Union de 1707 l'influence anglaise se fait sentir.



Aujourd'hui, l'Écosse ne connaît pas la distinction de la *common law* et de l'*equity* contrairement à l'Angleterre. En revanche l'Écosse appartient au système de la *common law* sur un autre point : celui du rôle de la jurisprudence et de l'idée de pouvoir judiciaire.

Les caractéristiques du système écossais les plus remarquables sont les suivantes :

- la poursuite des investigations par le *Crown Office* (ministère public) statutairement séparé de la magistrature.
- S'il n'y a pas de *plea-bargaining* au sens où cela existe dans d'autres systèmes anglo-saxons, l'accusé ou le prévenu doit déclarer s'il est coupable ou non-coupable. Si la reconnaissance de la culpabilité est intervenue tôt dans la procédure, le juge est fondé à en tenir compte dans le prononcé de la peine,
- l'interdiction de faire référence au casier judiciaire d'un prévenu ou d'un accusé avant que celui-ci ait été déclaré coupable,
- la tenue du procès du prévenu ou de l'accusé dans un délai de 110 jours lorsque celui-ci est placé en détention provisoire,
- le rôle théoriquement limité du juge ou du *sheriff* dans la conduite des débats à l'audience,
- le ministère d'avocat n'est jamais obligatoire en matière pénale,
- l'existence d'un organe de poursuites séparé pour les mineurs de 16 ans et d'une instance de jugement distincte lorsqu'il n'y a pas de contestation des faits, cette instance étant composée de personnes de la société civile,
- l'absence de tribunaux distincts pour les mineurs lorsqu'il s'agit de crimes,
- le verdict non-prouvé pour les procès en matière pénale,
- l'interdiction à la victime de suggérer quelle peine le tribunal doit prononcer,
- une peine de prison ferme est automatiquement réduite de moitié au moment de son exécution.

« **Textes réglementaires** » ou *Statutory Instruments* : Dénomination collective de La législation secondaire adoptée par le gouvernement central et les organismes officiels. Elle comprend différents types d'actes de législation secondaire tels que

- les décrets en conseil (*orders in Council*),
- les arrêtés (*regulations*)
- ou les règlements (*rules*)

**Think Tank** : pouvant se traduire littéralement par « boîte où penser » ou « réservoir d'idées ». C'est un cercle de réflexion et d'influence, regroupant des experts, plus ou moins spécialisé, émettant des idées dans le domaine des sciences sociales disposant d'une capacité d'analyse et de réflexion interne et visant à faire des propositions de politique publique.

Le premier *think tank* était la *Fabian Society*, créée en 1884 pour promouvoir des réformes sociales.

Il en existe de nombreux au Royaume-Uni : l'*Adam Smith Institute*, l'*Institute for Public Policy Research* ou le *Centre for Policy Studies*.

**Ultra vires** : Expression latine qui signifie « au-delà des pouvoirs ». La doctrine de l'*ultra vires* est utilisée en droit constitutionnel par les tribunaux qui ont à se prononcer sur la compétence du Parlement central et des législatures provinciales. Selon cette notion, une autorité administrative ne peut pas dépasser les pouvoirs que lui a attribué le Parlement.

**Westminster Hall** : Ouvert en décembre 1999 pour être un nouvel endroit de réunion, Westminster Hall se situe à côté de la chambre principale, et a pour objectif de stimuler un nouveau modèle de discussion.

**Whip** : membre d'un parti politique élu au parlement dont le rôle est de s'assurer que les membres du parti sont présents lors des votes à la chambre et suivent les consignes données par les chefs du parti. Le mot *whip* (fouet), est emprunté à la tradition de la chasse à courre au renard, un des chasseurs ayant pour tâche de contrôler la meute.

**Whitehall** : nom collectif donnée à l'administration centrale organisée en une série de départements séparés. Le gouvernement britannique a été traditionnellement très fragmenté en interne, avec des départements individuels bénéficiant d'une autonomie considérable mais coordonnés et intégrés à travers des réseaux de comités ministériels et leurs fonctionnaires, avec le Cabinet et la doctrine de la responsabilité collective agissant comme le ciment de l'ensemble. Chacun des départements est présidé par un ministre de cabinet habituellement connu sous le nom de secrétaire d'État, il peut y avoir également des ministres juniors chargés de s'occuper de domaines définis. Chaque ministre a un *civil servant* comme secrétaire privé, qui coordonne la relation du ministre avec le reste du département. Le département a également un chef de civil service, son secrétariat permanent, qui est formellement responsable pour son administration, mais en pratique, il a un rôle pivot, en assistant les ministres pour coordonner et diriger les politiques du département. Seuls les ministres forment le cabinet qui représente l'instrument central du gouvernement.



## PROSOPOGRAPHIE

**ABSE, Léo** (1917- ) : député travailliste gallois (circonscription de Pontypool de 1958 à 1983), collaborateur de Neil KINNOCK, *backbench*.

**ADAMS, Gerry** (1948 - ) : Dirigeant catholique de l'Ulster. Il exerce des petits boulots, entre autres de barman, et s'engage dans l'action politique. Il sera l'un des fondateurs de l'Association des droits civiques de l'Irlande du Nord et participera au Comité d'action pour le logement à Belfast. Accusé de faire partie de l'IRA (Armée Républicaine Irlandaise, clandestine), il sera emprisonné à diverses reprises. Il préside le parti indépendantiste Sinn Féin depuis 1983 et est député de Belfast. Avec son homologue protestant David TRIMBLE, il a lancé le processus de paix en Ulster.

**ALEXANDER, Douglas** (1967- ) : Fils d'un pasteur écossais, étudie les sciences politiques et l'histoire moderne à l'université d'Édimbourg. Considéré comme proche de l'ancien ministre de l'Économie, Gordon BROWN dont il a été l'attaché parlementaire entre 1990 et 1991. Elu député, en 1997 (circonscription de Paisley et Renfrewshire Sud). Nommé en juin 2001, à 34 ans, ministre délégué au Commerce électronique et à la Compétitivité ; en mai 2002, ministre délégué au *Cabinet Office* ; en juin 2003, chancelier du duché de Lancastre ; en septembre 2004, ministre délégué au Commerce, aux Investissements et aux Affaires étrangères.

Le 17 mai 2005 devient, au sein du *Foreign and Commonwealth Office*, ministre délégué aux Affaires européennes, également chargé des relations avec la Russie, l'Asie centrale, le Caucase, les Balkans, l'Ukraine, la Biélorussie, la Moldavie, l'OSCE et l'OTAN. Il est le premier ministre délégué aux Affaires européennes à siéger dans le cercle restreint du Cabinet. Obtient lors du remaniement de mai 2006, le portefeuille des Transports et de l'Ecosse.

Conserve le portefeuille de l'Ecosse auquel s'ajoute le Développement international dans le gouvernement de Gordon BROWN.

**ALEXANDER, Wendy** (1963- ) : travailliste, élue au parlement écossais depuis sa création (circonscription de Paisley Nord). Elle a travaillé tout d'abord pour George GALLOWAY puis est devenue conseillère spéciale du secrétaire d'État aux affaires écossaises, Donald DEWAR.

Entre 1999 et 2002, elle a été successivement ministre des communautés, de l'apprentissage tout au long de la vie, et du Transport. Elle a démissionné le 4 avril 2002 de son office ministériel.

Après l'élection de 2007, elle est devenue secrétaire des finances fantôme. Le 21 août 2007, elle a été nommée au poste de présidente du parti travailliste écossais remplaçant Jack MCCONNELL.

**ANCRAM, Michael** : conservateur écossais, élu d'une circonscription anglaise (Devizes). Avait échoué à se faire élire aux élections générales de 1987 dans la circonscription d'Édimbourg Sud. Nommé par William HAGUE porte-parole du Cabinet fantôme pour la dévolution et de la campagne pour le « non » *Think Twice* » lors du référendum de 1997.

**ANDERSON, Donald**, Baron ANDERSON de Swansea (1939 - ) : député travailliste gallois jusqu'en 2005, il fut également président de la commission des affaires étrangères de la Chambre des communes.

**ATTLEE, Clément** (1883-1967) : Premier Ministre travailliste (1945-1951).

En 1914 ATTLEE rejoint l'armée britannique (Major). Membre du parti travailliste, maire de Stepney en 1919. A l'élection générale de 1922 il est élu à Westminster (circonscription de Limehouse/Londres). Ramsay MACDONALD, leader du parti recrute Clément ATTLEE comme son secrétaire parlementaire (1922-1924). Nommé sous secrétaire à l'armée dans le gouvernement travailliste de 1924 puis chancelier du Duché de Lancaster dans le second gouvernement socialiste de 1929-31. Leader adjoint du parti travailliste en 1931 au moment où Ramsay MACDONALD constitue un gouvernement d'union nationale qu'il n'approuve pas, il devient leader du Parti travailliste en 1935 en remplacement du pacifiste George LANDSBURY.

Il refuse de participer au gouvernement de Neville CHAMBERLAIN. Il est invité par CHURCHILL à participer au cabinet de guerre et accepte en mai 1940 la fonction de vice-président du gouvernement avec des titres divers: lord du sceau privé (1940-42), vice-premier ministre (1942-45), secrétaire d'État aux Dominions (1942-43), et lord président du Conseil (1943-45). CHURCHILL étant souvent absent, ATTLEE dirigeait *de facto* le gouvernement. Une tâche difficile car il était réputé timide. Des élections sont organisées en 1945, et alors que CHURCHILL et les conservateurs partent favoris, le parti travailliste remporte les élections, ATTLEE sera premier ministre du 26 juillet 1945 au 26 octobre 1951. Il cesse de diriger le parti travailliste en 1955 puis est élevé à la pairie et passe à la Chambre des Lords.

**BAGEHOT, Walter** (1826-1877) : journaliste du XIX<sup>ème</sup> siècle, qui écrivit beaucoup sur les questions politiques et économiques. Il fréquente le *University College London*, où il obtient son master en 1848. Il est appelée au barreau, mais n'exerce pas, et rejoint son père dans la finance. Il écrit pour divers périodiques, mais se fait connaître comme éditorialiste de *The Economist*, fondé par son beau-père (James WILSON).

En 1867, il écrit *The English Constitution* qui explore la constitution du Royaume-uni, particulièrement le fonctionnement du Parlement et de la monarchie britannique, et les différences entre les gouvernements britannique et américain.

**BAKER, (Lord) Kenneth Wilfrid, Baron Baker de Dorking** (1934- ) : Elu du parti conservateur au parlement britannique pour la première fois en mars 1968 (élection partielle - circonscription de Acton de 1968 à 1970). Député jusqu'en 1997 ; il sera successivement secrétaire d'Etat à l'environnement (1985-1986), à l'éducation (1986-1989). Président du parti conservateur (1989-1990) à la démission de Margaret THATCHER en novembre 1990. Il quitte le gouvernement en 1992. Il choisit de se retirer de la Chambre des Communes en 1997. Il est alors fait pair à vie à la Chambre des Lords.

**BALFOUR, (Lord)** (1848-1930) : Premier ministre britannique et chef du parti conservateur, célèbre pour son action en tant que ministre des Affaires étrangères pendant la Première Guerre mondiale. En novembre 1917, il publia une lettre d'intention, devenue célèbre sous le nom de déclaration BALFOUR, qui indiquait que le Royaume-Uni favoriserait la création en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif.

**BANHAM, John** : homme d'affaires britannique. Actuellement président de « Whitbread » une brasserie. De 1983 à 1987, contrôleur de la Commission d'Audit, puis directeur général de la Confédération de l'Industrie Britannique (*Confederation of British Industry* – syndicat patronal britannique) de 1987 à 1992. Président de la Commission de Gouvernement Local pour l'Angleterre en 1992, il démissionne en 1995 en signe de protestation.

**BARNETT, Anthony** : Editeur de "*openDemocracy*", un des fondateurs du groupe Charter 88

**BARNETT, Joël (Lord)** (1923- ) : membre travailliste de la Chambre des Lords, secrétaire du Trésor entre 1974 et 1979. Créateur de la formule de calcul de répartition des ressources publiques entre les différents territoires, formule qui porte son nom.

**BECKETT, John** : Nommé le 5 octobre 2006 solliciteur général pour l'Ecosse en remplacement de Elish ANGIOLINI, nommée Lord Avocat. Il a été remplacé le 24 Mai 2007 par Frank MULHOLLAND. Il a notamment fait partie de l'équipe de défense de Abdel Basset ALI AL-MEGRAHI durant le procès Lockerbie.

**BECKETT, Margaret** (1943- ) : parlementaire travailliste britannique (circonscription de Derby Sud depuis 1983). Après la victoire travailliste de mai 1997, elle conserve le portefeuille du Commerce et de l'Industrie (qu'elle occupait dans l'opposition au Cabinet fantôme), puis est nommée succes-

sivement chef de la majorité aux Communes et présidente du Conseil privé (1998-2001), avant de se voir confier le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales au lendemain des élections de 2001. Elle est reconduite dans ses fonctions à l'issue du scrutin de mai 2005. Lors du remaniement du 5 mai 2006, elle devient secrétaire au *Foreign and Commonwealth Office*, et devient la première femme à occuper cette fonction en Grande-Bretagne.

**BEITH, Alan** (1943- ) : ancien vice-président du parti libéral, parlementaire libéral démocrate (circonscription de Berwick-upon-Tweed depuis 1973). Il préside le Comité des affaires constitutionnelles depuis 2001.

**BEVAN, Aneurin** (1897- 1960) : travailliste gallois. Fils de mineur, il doit lui-même abandonner la mine, à cause d'une maladie des yeux. Il est connu principalement pour son rôle crucial dans la création en 1948 du *National Health Service*, la Sécurité sociale britannique lors de sa participation au gouvernement de ATTLEE (qui mettra en œuvre d'importantes réformes de structure nationalisations, protection sociale, service national de santé tout en procédant à la remise à flot d'une économie ruinée par le conflit mondial et en prenant au mieux le tournant de la guerre froide).

**BLAIR, Tony** (1953- ) : Né en Ecosse, fils d'avocat. Premier ministre du Royaume-Uni de 1997 (à 44 ans) à 2007. Il rejoint le Parti Travailliste en 1975. Député de Sedgefield depuis 1983. Au parlement, il occupera les fonctions de porte-parole de l'Opposition pour l'économie et le budget (1984-1987) puis pour les affaires industrielles et commerciales (1987-1988). Appelé à entrer au « cabinet fantôme » en 1988, il y détiendra successivement les portefeuilles de l'Énergie, de l'Emploi en 1989 et de l'Intérieur en 1992.

Tony BLAIR est élu chef du parti le 21 juillet 1994. Peu après son élection BLAIR annonce son intention de changer la charte du parti qui date de 1918 en enlevant les clauses typiquement socialistes comme la mise en commun des moyens de production et résumera le nouveau visage du parti par l'expression *New Labour*.

Ayant remporté les élections générales de mai 2005, il a entamé son troisième mandat. Il a annoncé, le 7 septembre 2006, lors de la conférence annuelle du parti travailliste, qu'il quitterait le pouvoir dans les 12 prochains mois. Il le quitte le 25 juin 2007.

**BOGDANOR, Vernon** (1943- ) : Professeur de droit constitutionnel à Oxford (*Brasenose College*), spécialiste de la dévolution, a écrit plusieurs ouvrages de référence dont « *Devolution in the United Kingdom* » en 1999.

**BOYD, Colin - Lord BOYD OF DUNCANSBY** : Ancien Lord Avocat entre mai 1997 à octobre 2006 où il annonce subitement sa démission. A rejoint la branche publique de la firme *Dundas & Wilson*, cabinet d'avocats écossais.

**BRIDGE, Nigel Cyprian** (Lord) (1917- ) : juge. *Lord Justice of Appeal* entre 1975 et 1980 et *Lord of Appeal in Ordinary* entre 1980 et 1992.

**BROWN, Gordon** (1951- ) : travailliste. Né en Ecosse, fils de pasteur presbytérien, historien de formation. Consacra sa thèse de doctorat en histoire au député socialiste et pacifiste James MAXTON. Enseigne les sciences politiques en qualité d'assistant au *Glasgow College of Technology* (1976-80). Entre ensuite à la télévision écossaise, où il est successivement journaliste puis chef de l'information (1980-83).

Membre du Parlement de 1983 à 2005 pour la circonscription de Dunfermline Est et depuis la réorganisation des circonscriptions écossaises en 2005, parlementaire pour la circonscription de Kirkcaldy et Cowdenbeath. Occupe de 1985 à 1987 les fonctions de porte-parole de l'Opposition pour le commerce et l'industrie, avant d'entrer au « cabinet fantôme » où il détient successivement les portefeuilles suivants : Budget, (1987-89), Commerce et Industrie (1989-92) et Finances (1992-97). Après la victoire des travaillistes en 1997, devient Chancelier de l'Échiquier.

Remplace Tony BLAIR aux postes de leader du parti travailliste et de Premier Ministre depuis le 27 juin 2007.

**BROWNE, Des** (1952- ) : Licence de droit obtenue à l'université de Glasgow, devient avocat en 1976. Est élu député de Kilmarnock and Loudoun en 1997. Secrétaire parlementaire de Donald Dewar (1998-1999). Participe aux travaux de différentes commissions parlementaires : sur l'Irlande du Nord en 1997-1998, sur l'administration publique en 1999, et sur les droits de l'homme en 2001. En 2001, nommé sous-secrétaire d'État chargé des relations avec le parlement au *Northern Ireland Office*. En 2003, entre au ministère du Travail et des Retraites en qualité de ministre délégué au Travail, avant de se voir confier, au sein du *Home Office*, les dossiers de la nationalité, de l'asile et de l'immigration.

Prend les fonctions de ministre du Trésor (Budget) au lendemain du scrutin de mai 2005 puis devient ministre de la Défense en 2006 en remplacement de John REID. Conserve son portefeuille dans le gouvernement de Gordon Brown, auquel vient s'ajouter celui de l'Ecosse.

**BRUCE, Robert (THE)** (1274-1329) ; roi d'Écosse de 1306 à 1329.

L'ascendance de son père - Robert THE BRUCE, seigneur de Annandale - et de sa mère - Marjorie de Carrick, comtesse de Carrick - donne à Robert THE BRUCE le droit d'accéder au trône d'Écosse. Mais en 1292, le roi Edward 1er d'Angleterre choisit son rival, John BALLIOL, comme roi d'Écosse.

Il débarque dans son comté de Carrick au printemps 1307, et profitant de la mort d'Édouard 1er, se rend maître de presque toute l'Écosse. Remporte ensuite une victoire sur Édouard II d'Angleterre à la bataille de Bannockburn, près de Stirling, les 23 et 24 juin 1314.

Renouvelle l'alliance avec la France en 1326 par le traité de Corbeil. La fin de cette guerre par le traité de Northampton en 1328 reconnaît l'indépendance de l'Écosse et le titre royal de Robert THE BRUCE. Succombe à la maladie (lèpre) le 7 juin 1329 à Dumbarton, laissant son héritier David II à la tête d'un Royaume d'Écosse indépendant.

**BURKE, Edmund** (1729-1797) : Né d'un père juriste et anglican et d'une mère catholique, Edmund BURKE est élevé dans la religion anglicane à laquelle il reste attaché toute sa vie. Obtient sa licence en 1748. Son père souhaite le voir étudier le droit, et l'envoie à Londres pour cela en 1750 ; il entre au Middle Temple comme avocat, mais quitte peu après l'Angleterre pour voyager à travers l'Europe. Montre dès 1756 son aversion à l'égard de l'idéologie des Lumières. Se tourne vers la politique en 1758 et devient un des principaux chefs des *Whigs*. Elu député de Bristol - à l'époque la deuxième ville d'Angleterre - en 1774. Dans les années qui suivent, se distingue notamment par sa défense de la liberté du commerce avec l'Irlande et l'émancipation des catholiques, ce qui le rend assez impopulaire ; perd son siège lors de l'élection de 1780.

S'est opposé à la Révolution française dès son début. S'en déclare l'adversaire et soutient que l'œuvre législative française est fondée sur des idées théoriques et intemporelles alors que les réformes doivent toujours être particulières au contexte spatio-temporel.

Rompt avec les Whigs en 1791, et se retire alors de toute activité politique.

**BURNS, Andrew** : conseiller local travailliste d'Edimbourg (Sud Ouest en mai 1999 puis Fountainbridge/Craiglockhart en 2007). Président de la campagne travailliste pour la réforme électorale

**CALLAGHAN, James** (1912-2005) : Entré en 1935 au parti travailliste, élu député de Cardiff en 1945. En avril 1976, après la démission surprise de Harold WILSON, lui succède comme chef du parti travailliste et Premier ministre. Se maintient au pouvoir grâce à une alliance avec les libéraux. En 1979, ne résistera pas à la révolution conservatrice et s'inclinera d'abord au cours d'un vote de confiance aux Communes puis lors des élections du 3 mai 1979 devant la « Dame de fer », Margaret THATCHER.

**CAMERON, David** (1966- ) : Après des études à Eton et de philosophie, de sciences politiques et d'économie à l'Université d'Oxford, entre au département de recherche du Parti conservateur bri-

tannique. Travaille ensuite comme conseiller spécial (aux Finances et à l'Intérieur) au gouvernement de John MAJOR. Puis passe au privé et travaille notamment pour le groupe *Carlton Communications*. De retour en politique, progresse rapidement au sein de l'appareil de son parti. En 2001, élu député de Witney (*Oxfordshire*) à la Chambre des communes et nommé ministre de l'Education dans le cabinet fantôme du Parti conservateur. En 2005, élu à la tête du Parti conservateur, succédant à Michael HOWARD.

**CAMPBELL, Menzies** (1941- ) : ancien dirigeant du parti libéral-démocrate, élu au parlement de Westminster depuis 1987 (circonscription écossaise de Fife Nord Est). Secrétaire d'État fantôme aux affaires étrangères de 1997 à 2006, puis dirigeant adjoint du parti libéral entre 2003 et 2006, en devient le dirigeant le 2 mars 2006. S'est particulièrement fait remarquer pour son opposition à la Guerre en Irak en 2003. Chancelier de l'Université de St Andrews depuis 2006. A démissionné de la direction du parti le 15 octobre 2007.

**CANAVAN, Dennis** (1942- ) : Membre indépendant du parlement écossais (circonscription de Falkirk Ouest). Ancien membre du parti travailliste, refusé en tant que candidat officiel du parti pour les premières élections au parlement écossais en 1999. Décide alors de se présenter en tant que candidat indépendant. Membre du comité des relations extérieures et européennes.

**CHURCHILL, Winston** (1874-1965) : Député conservateur en 1900, plusieurs fois ministre, puis Premier lord de l'Amirauté (1911-1915), enfin Premier ministre (1940-1945 et 1951-1955), leader du parti conservateur, animateur de l'effort de guerre britannique. Dans son premier discours, déclare n'avoir « rien à offrir que du sang, du labeur, des larmes et de la sueur » et est l'un des propagandistes de la victoire alliée sur l'Axe. Prix Nobel de littérature en 1953. Dès 1946, à Zurich, parlait des "États-Unis d'Europe".

**CLARKE, Charles** (1950- ) : Fils de l'ancien secrétaire permanent du service civil, Richard CLARKE. Député travailliste (circonscription de Norwich Sud depuis 1997), tout d'abord ministre junior de l'éducation en juillet 1998, puis à partir de 1999 au sein du Ministère de l'intérieur. Après la démission de David BLUNKETT, devient ministre de l'intérieur dans le gouvernement de Tony BLAIR (décembre 2004 – mai 2006). A soutenu le projet des cartes d'identité. Après le scandale des prisonniers étrangers détenus au Royaume-Uni et le remaniement ministériel suite à l'échec du parti travailliste aux élections locales de mai 2006, est remplacé par Jon REID.

**COOK, Robin** (1946-2005) : ancien chef de la majorité à la Chambre des Communes. Ancien député travailliste (circonscription de Livingston dans le West Lothian, après avoir représenté le centre-ville d'Edimbourg entre 1974 et 1983). Ministre des Affaires étrangères de 1997 à 2001 et ministre des relations avec le Parlement de 2001 à 2003. Démissionne du gouvernement à la suite de son désaccord pour engager le Royaume-Uni dans la guerre en Irak au côté du gouvernement américain de George BUSH. Président du Comité de modernisation de la Chambre des Communes.

**COOKSEY, David** : Président de la Commission sur le gouvernement local en Angleterre (ensuite appelée Commission COOKSEY).

**COOPER, Thomas** (Lord) (1892-1955) : Solliciteur général pour l'Ecosse en 1935, puis la même année *Lord Advocate*. Devient Lord Justice en 1941 avec le titre de Lord COOPER. En 1947, devient *Lord Justice General* et Lord Président de la Cour de Session. Démissionne en 1954 et devient pair en tant que Baron COOPER de Culross.

**CROMWELL, Olivier** (1599-1658) : gentilhomme campagnard, puritain convaincu, élu en 1640 à la Chambre des communes, apparaît rapidement comme le chef des opposants à l'arbitraire royal, incarné par Charles 1er. A la tête de l'armée, procède à une épuration du Parlement, traduit le roi devant une commission extraordinaire qui condamne celui-ci à mort et le fait exécuter en janvier



1649. Réprime les révoltes presbytériennes en Écosse, unit ce pays à l'Angleterre en 1651, entre en conflit avec les Provinces-Unies (Pays-Bas actuels, 1652-1654), dissout le Parlement par la force (1653) et reçoit le titre de lord-protecteur de la République d'Angleterre, d'Écosse et d'Irlande (1653). Son fils Richard lui succède à sa mort, en septembre 1658, mais se voit contraint de démissionner en mai 1659. En 1660, la monarchie est restaurée au profit de Charles II, fils du roi décapité en 1649.

**CROWTHER-HUNT (Lord)** : premier président de la Commission Royale sur la Constitution chargée de réfléchir à une réforme territoriale, nommé par Harold WILSON le 15 avril 1969.

**CUNNINGHAM, George** (1931- ) : a commencé par travailler pour le parti travailliste comme officier du Commonwealth puis est devenu député (circonscription de Londres : Islington Sud Ouest de 1970 à 1974 puis de Islington Sud et Finsbury de 1974 à 1983 après les changements de circonscription en 1974). Démissionne du parti travailliste en novembre 1981 et devient membre indépendant avant de fonder le Parti Social Démocratique (*Social Democratic Party*) en juin 1982. Perd son siège au parlement à l'élection générale de 1983 (à 363 voix soit 1 %) au profit du candidat travailliste Chris SMITH. Connu pour l'amendement qu'il propose lors du référendum de 1979 qui institue une obligation de participation de 40 %.

**CUNNINGHAM, John Anderson dit « Jack »** (1939- ) : rejoint le parti travailliste en 1992 et obtient un siège au parlement (circonscription de Copeland jusqu'en 2005). Après la victoire aux élections de mai 1997, devient ministre de l'Agriculture, des pêches, puis en 1998 Ministre du *Cabinet Office* et se retire en 1999.

Est fait pair à vie le 27 juin 2005, et devient BARON CUNNINGHAM DE FELLING. Encore actif en politique ; participe et préside le comité parlementaire chargé de revoir les pouvoirs de la Chambre des Lords.

**DALYELL, Thomas dit Tam ; DALYELL OF THE BINNS, 11<sup>ème</sup> Baronet** (1932- ) : connu pour son opposition aux premiers projets de dévolution en 1979 et pour avoir posé lors des débats parlementaires de 1978 la « *West Lothian question* ». Parlementaire travailliste à la Chambre des Communes de 1962 à 2005.

**DARLING, Alistair** (1953- ) : parlementaire britannique travailliste (circonscription de Edimbourg Sud Ouest depuis 1987).

Fait ses études secondaires à Musselburgh (Écosse), puis du droit à l'université d'Aberdeen. D'abord juriste à Edimbourg, puis admis à la Faculté des avocats en 1984. Dans l'Opposition, fait partie de la cellule de réflexion sur les affaires intérieures (1988-92), puis occupe les fonctions de porte-parole pour les services financiers et la City (1992-96), avant d'entrer au « cabinet fantôme » en qualité de ministre délégué au Trésor (Budget).

Au sein du gouvernement BLAIR, occupe successivement les fonctions de *Chief Secretary to the Treasury* (1997-98), de ministre de la Sécurité sociale, avant d'être nommé ministre du Travail et des Pensions au lendemain du scrutin de 2001. En mai 2002, obtient le portefeuille des Transports, auquel vient s'ajouter celui de l'Écosse en juin 2003. Conserve ces deux portefeuilles à l'issue des élections générales de mai 2005. Après le remaniement du 5 mai 2006, est nommé ministre du Commerce et de l'Industrie. Obtient le poste de Ministre des Finances, Chancelier de l'échiquier, dans le gouvernement de Gordon BROWN.

**DAVIDSON, Jane** : Ancienne conseillère locale travailliste à Cardiff. Membre de l'Assemblée Nationale galloise (circonscription de Pontypridd). Ministre pour l'Éducation et l'apprentissage tout au long de la vie dans le gouvernement gallois depuis octobre 2000.

**DAVIES, Ron** (1946- ) : Ancien *leader* de la branche galloise du parti travailliste, ancien secrétaire d'Etat aux affaires galloises, membre de l'assemblée nationale galloise, s'est retiré dans un premier

temps en mars 2003 de la vie politique pour rejoindre ensuite en 2004 « *Forward Wales* » parti dirigé par John MAREK. Célèbre pour sa phrase : « *devolution is a process not an event* »

**DAVIS, David** : seul membre conservateur de l'Assemblée à avoir été élu par le système du "*first past the post*" en 1999. Est, depuis mai 2005, parlementaire à Westminster (circonscription de Monmouth).

**DENNING, Alfred Thompson** (Lord) (1899-1999) : juge pendant 38 ans avant de se retirer en 1982. Nommé juge à la *High Court* en 1944. Nommé *Lord Justice of Appeal* en 1948. Devient en 1957 *Lord of Appeal in Ordinary* et en 1962 retourne à la Cour d'appel et est nommé Maître des Rôles.

**DEWAR, Donald** (1937-2000) : « père » de la dévolution. Membre du parti travailliste du Royaume-Uni et du parti travailliste écossais, DEWAR entame une carrière d'avoué à Glasgow avant d'être élu député à la chambre des communes en 1966, à l'âge de 28 ans. Représente la petite circonscription d'Aberdeen sud. Réélu à la chambre des communes comme député de Glasgow Garscadden, où a lieu une élection anticipée après la mort du député travailliste William SMALL en 1978. S'élève alors rapidement dans la hiérarchie pour devenir membre du cabinet fantôme en 1984. En 1992, John SMITH lui confie la sécurité sociale au sein du cabinet fantôme. En 1995, est nommé *Chief Whip* pour le parti travailliste par Tony BLAIR, et lorsque son parti arrive au pouvoir en 1997, obtient le poste de secrétaire d'État pour l'Écosse. Lors des premières élections au nouveau parlement écossais en 1999, DEWAR retrouve son siège en tant que député de la circonscription de Glasgow Anniesland, à la suite de quoi il est élu premier ministre à la tête d'une coalition des travaillistes et des libéraux écossais. Décède subitement en octobre 2000

**DICEY, ALBERT VENN** (1835-1922) : juriste de droit constitutionnel, professeur à Oxford. A écrit un ouvrage théorique de référence « *An introduction to the Study of the Law of the Constitution* » (1885). A grandement raffiné, élargi et érigé en dogme constitutionnel, la souveraineté du Parlement. A montré que le régime anglais repose sur un équilibre subtil entre, d'une part, la *souveraineté du Parlement* (qui exclut le contrôle de constitutionnalité des lois) et le *Rule of Law* (qui exige que l'administration relève du *Common Law* et que les fonctionnaires soient, comme tous les autres citoyens, responsables devant les tribunaux ordinaires.

**DIPLOCK, (Lord)** (1907-1985) : juge anglais et lord judiciaire. *Lord of Appeal in ordinary* en 1968, puis pair à vie avec le titre de Baron DIPLOCK à la Chambre des Lords.

**DOBSON, Frank** : parlementaire travailliste à Westminster (circonscription de Holborn and St. Pancras). Ministre de la santé dans le gouvernement de 1997. Candidat officiel à l'élection du Maire de Londres en 2000.

**DONOHUE H., Brian** (1948- ) : parlementaire travailliste (circonscription de Cunninghame South 1992-2005, et Central Ayrshire depuis le 5 Mai 2005).

**ELIS-THOMAS, Dafydd** (Lord) (1946- ) : membre de la Chambre des Lords (1992), ancien dirigeant du Plaid Cymru (1984-1991). Actuellement *Presiding Officer* à l'Assemblée nationale Galloise (depuis 1999) et membre de l'Assemblée (circonscription de Meirionnydd Nant Conwy depuis 1999). Président de la Commission de la Langue Galloise entre 1994 et 1999.

**EVANS, Gwynfor** (1912-2005) : dirigeant du Parti nationaliste gallois (1945-1981). Premier membre du parlement représentant le Plaid Cymru à Westminster (circonscription de Carmarthen de 1966 à 1970 et entre 1974 et 1979). Études à l'université d'Aberystwyth, puis à Oxford où il fit des études pour devenir avocat. Pacifiste et chrétien avant de devenir nationaliste gallois. Dès 1932, occupa des responsabilités au sein du Plaid Cymru, fondé en 1925. Figure charismatique du combat pour la reconnaissance officielle de la langue galloise, notamment à travers la création d'une chaîne de

télévision (Sianel 4 Cymru en 1982). Ce combat-là le conduisit à tenir tête à Margaret THATCHER et, en 1982, à menacer d'entamer une grève de la faim illimitée. Annonça cette décision peu de temps après la mort de Bobby SANDS et de ses neuf compagnons irlandais au terme d'une grève de la faim que la « Dame de fer » avait laissé s'achever sur un dénouement fatal. Grâce à sa détermination, la chaîne de télévision S4C a été créée.

**EWING, Margaret** (1945-2006) : membre du SNP au parlement écossais (circonscription de Moray de 1999 à 2006). Elue au parlement de Westminster pour la circonscription de Dunbartonshire Est à l'élection d'octobre 1974 (à 22 voix), perd son siège à l'élection de 1979. Travaille ensuite comme journaliste freelance et est réélue à l'élection de 1987 (circonscription de Moray), siège qu'elle abandonnera à l'élection générale de 2001 pour se concentrer sur Holyrood.

**EWING, Winnie** (1929-) : figure célèbre du SNP. Ancienne députée à Westminster (circonscription de Hamilton de 1967 à 1970 et circonscription de Moray et Nairn de 1974 à 1979), membre au parlement européen (1975-1999) et membre au parlement écossais (circonscription de Highlands and Islands entre 1999 et 2003). Le 15 juillet 2005, annonce sa décision de se retirer de la vie politique et se retire de son poste de présidente du SNP à la conférence annuelle en septembre 2005.

Son fils Fergus EWING est un parlementaire du parlement écossais, comme l'était sa femme Margaret EWING tandis que leur fille Annabelle EWING qui a été parlementaire SNP à Westminster.

**FALCONER OF THOROTON (Lord)** : ministre délégué au Cabinet Office de juillet 1998 à juin 2001, avant d'être nommé ministre délégué au Logement, à l'Urbanisme et à la Régénération au sein du ministère des Transports, des Collectivités locales et des Régions. Ministre délégué à la Justice pénale et à la Réforme des peines et de la justice au *Home Office* en mai 2002. Ministre des Affaires constitutionnelles et Lord Chancelier en juin 2003, fonctions dans lesquelles il est reconduit à l'issue du scrutin de mai 2005.

**FOOT, Michael** (1913-) : polémiste, orateur, pacifiste (Campagne pour le désarmement nucléaire - CND), député travailliste de gauche proche (avec Harold WILSON) d'Aneurin BEVAN dont il a écrit une biographie, ministre, leader malheureux du Parti travailliste de 1980 à 1983 (leader de l'opposition parlementaire de gauche sous Margaret THATCHER). Considéré comme le dernier représentant des archéo-travaillistes (Old Labour) par les "blairistes" modernisateurs.

**GERMAN, Mike** (1945-) : dirigeant des libéraux démocrates gallois, membre de l'Assemblée Nationale Galloise (circonscription du Sud-Est pays de Galles) vice premier ministre en 2000 mais également Ministre pour le développement rural et pour le pays de Galles à l'extérieur.

**GIDDENS, Anthony** (1938-) : sociologue et politologue. Après des études de sociologie et de psychologie à Hull, Londres et Cambridge, entre dans la carrière universitaire. Enseignera la sociologie à Leicester, à Cambridge, à Londres, aux Etats-Unis, au Canada, en Australie. Directeur de la *London School of Economics* depuis 1997. Théoricien de la politique de la troisième voie (par-delà la gauche et la droite classiques). Découvre en 1968, en Californie la problématique centrale de ses travaux : la modernité. En 1984, écrit « The Constitution of Society ». En 1994, écrit « Beyond Left and Right » puis en 1998 « The third way: the renewal of social democracy », fondements théoriques de la troisième voie transformés en programme électoral.

**GLADSTONE, William Ewart** (1809-1898) : D'abord conservateur, puis libéral dès la scission du parti conservateur en 1832, chancelier de l'Échiquier pendant plusieurs années. En 1868, il devient premier ministre de Grande-Bretagne. Défait en 1874, et se retire de la scène publique. Cependant, y retourne en 1880, et passe trois mandats de plus à titre de premier ministre, soit de 1880 à 1885, en 1886, puis de 1892 à 1894. Prend sa retraite définitive, à l'âge de 84 ans. A travaillé à diverses grandes réformes en Irlande (dans les trois domaines qui posent problème dans l'Irlande de la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, soit les domaines ecclésiastique, agraire et politique).

**GLYN DWR, Owain** (1355-1415) : d'une famille de petite noblesse anglo-galloise. A conduit une révolte contre la couronne anglaise entre 1400 et 1409 et a été le dernier à se réclamer du titre de « prince de Galles » indépendant.

**GRIFFITHS, James** (1890-1975) : député travailliste gallois (circonscription de Llanelli de 1936 à 1970) et fervent défenseur de l'autonomie, premier secrétaire d'État aux affaires galloises (1964-1966).

**GUMMER, John** (1939- ) : parlementaire conservateur à Westminster (circonscription de Suffolk Coastal depuis 1983). Ministre de cabinet sous Margaret THATCHER et John MAJOR comme ministre de l'agriculture et ensuite de l'environnement.

**HAGUE, William** (1961- ) : ancien dirigeant du parti conservateur. Etudes de droit à Oxford (où il entre très jeune au Parti) et un diplôme de commerce. Travaille chez les conseillers en management *McKinsey & Co* et devient consultant au Trésor. Elu député de Richmond aux Communes, sera assistant du chancelier de l'Echiquier, sous-secrétaire d'Etat à la sécurité sociale, secrétaire d'Etat pour le Pays de Galles. En 1997, élu à la tête du Parti conservateur. Son premier objectif était de réunifier le parti, très divisé après la victoire électorale des travaillistes en 1997. Après leur deuxième victoire en 2001, prend acte de son échec, démissionne en juin et est remplacé par Iain Duncan SMITH.

**HAIN, Peter** (1950- ) : né au Kenya. Rentre au parti travailliste en 1977, et au syndicat GMB (*General Municipal Boilermakers*) en 1973. Devient député de Neath en 1991, dans le sud du pays de Galles, à l'occasion d'une élection partielle.

Avant les élections de 1997, est chargé au parlement des dossiers de politique étrangère (1995-97) et de l'emploi (1996-97) pour l'Opposition. Président du conseil d'administration de la revue *Tribune* (1993-97).

De 1997 à 1999, secrétaire d'État au *Welsh Office* ; puis ministre délégué au *Foreign Office* de 1999 à 2001 ; ministre délégué à l'Énergie de janvier à juin 2001 ; et ministre délégué aux Affaires européennes jusqu'en octobre 2002, où il devient ministre du Pays de Galles. A partir de juin 2003, cumule ces fonctions avec celles de chef de la majorité à la Chambre des communes et de président du Conseil. A l'issue du scrutin de mai 2005, conserve son portefeuille du Pays de Galles et se voit également confier celui de l'Irlande du Nord.

**HARPER, Robin** (1940- ) : Vice-président du Parti vert écossais « *Scottish Green Party* ». Premier député vert à être élu en Grande-Bretagne, en 1999 au Parlement écossais (vote régional - liste de la région des Lothians 1999-2007). Est réélu en 2003 et en 2007. A l'issue des résultats du 6 mai 2007, passe un accord de coalition avec le SNP et en contrepartie il devrait obtenir la direction d'un comité parlementaire.

Ancien professeur au lycée, recteur de l'Université d'Edimbourg de 1999 à 2003. Recteur de l'Université d'Aberdeen depuis 2005.

**HASKINS, Christopher Robin (Lord)** (1937- ) : pair à vie, membre de la Chambre des Lords en 1998 et depuis la même année, directeur de l'Agence de Développement Régional du Yorkshire. Président de « *Yes4Yorshire* ».

**HAYMAN Hélène Valerie** (Baroness) (1949- ) : parlementaire travailliste à Westminster (circonscription de Welwyn Hatfield de 1974 à 1979), pair à vie en 1996. Ministre junior dans le gouvernement de Tony BLAIR en 1997 avant d'être nommé Ministre d'Etat au Ministère de l'Agriculture, des pêches et de l'alimentation en juillet 1999. En mai 2006, après que la position de *speaker* dans la Chambre des Lords soit séparée du poste de Lord Chancelier comme part des réformes sous le *Constitutional Reform Act 2005*, a été élue (parmi neuf candidats) au nouveau poste de *Lord Speaker*

le 4 juillet 2006.

**HAZELL, Robert** : Professeur, directeur de la *Constitution Unit, University College*, Londres.

**HEATH, Edward** (1916-2005) : Premier Ministre conservateur (1970-1974). En sa qualité de premier ministre, a représenté le Royaume-Uni aux négociations pour l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes, signée le 22 janvier 1972 à Bruxelles. Elu député conservateur de Be-xley en 1950, HEATH a siégé à la Chambre des Communes jusqu'en 2001.

Est connu notamment pour son discours lors de la conférence du parti conservateur à Perth en 1968, où il appelle à la création d'une assemblée écossaise dotée du pouvoir législatif. Dans ce but, mettra en place un comité constitutionnel présidé par Lord HOME.

**HENDERSON, Douglas** (1935-2006) : ancien directeur des programmes pour *Radio Free Scotland* de 1963 à 1965, membre du parlement à Westminster pour le Parti Nationaliste écossais (circonscription de Aberdeenshire Est de 1974 à 1979).

**HESELTINE, Michael** (1933- ) : conservateur. Membre du parlement à Westminster (circonscription de Tavistock entre 1966 et 1974 et circonscription de Henley entre 1974 et 2001). Ministre junior dans le gouvernement d'Edouard HEATH au ministère du Transport avant de passer au Ministère de l'Environnement (où il est en partie responsable de l'implémentation du *Local Government Act* 1972) puis au Ministère de l'Industrie à partir de 1972. Secrétaire de l'industrie fantôme entre 1974 et 1979. Nommé au Cabinet de Margaret THATCHER comme secrétaire d'Etat pour l'environnement en 1979. Secrétaire d'Etat à la défense de 1983 à 1986. S'est retiré en 2001 de la vie politique. Pair à vie.

**HOME, Alexander Frederick Douglas, Lord** (1903-1995) : Ancien Premier Ministre conservateur (octobre 1963-octobre 1964 à la suite de la brusque démission de Harold MACMILLAN). Président du comité constitutionnel établi par Edward HEATH, suite à sa déclaration lors de la conférence du parti conservateur en 1968 à Perth, son rapport proposera une forme de dévolution législative pour l'Ecosse.

**HOON, Geoff** (1953- ) : études de droit à l'université de Cambridge. Enseigne à l'université de Leeds de 1976 à 1982. De 1982 à 1984, avocat au barreau de Nottingham.

De 1984 à 1994, député européen de Derbyshire et Ashfield et, depuis 1992, député travailliste d'Ashfield. Chargé au parlement de la discipline de vote de l'Opposition (1994-1995), puis porte-parole de l'Opposition pour le Commerce et l'Industrie (1995-1997). Dans le gouvernement travailliste, occupe successivement les fonctions de secrétaire parlementaire (1997-1998), puis de ministre délégué (1998-1999) auprès du Lord Chancelier, avant d'être nommé ministre délégué au *Foreign and Commonwealth Office* de mai à octobre 1999. Se voit alors confier le portefeuille de la Défense, jusqu'en mai 2005, où il est nommé *Lord Privy Seal* et chef de la majorité à la Chambre des communes. Lors du remaniement du 5 mai 2006, est nommé ministre délégué aux affaires européennes et appelé à siéger au Cabinet.

En juin 2007, il devient Chef de file du groupe parlementaire, "Chief Whip".

**HOPE James Arthur David (Lord Hope of Craighead)** (1938- ) : juge écossais. Sénateur du College de Justice, Lord Président de la Cour de Session et Lord Justice General (1989-1996). Lord of Appeal in Ordinary en 1996. Conseiller privé en 1989 et pair à vie en 1995. Chancelier de l'Université de Strathclyde depuis 1998.

**HOWARD, Michael** (1941- ) : Ancien leader du Parti conservateur britannique. Après des études de droit à l'Université de Cambridge, travaille comme avocat à la Cour. Elu député de Folkestone and Hythe. Entre au gouvernement de Margaret THATCHER en tant que sous-secrétaire d'Etat au Département du commerce et de l'industrie. Passe au Département de l'environnement comme res-

ponsable, d'abord pour le gouvernement local, puis pour l'eau et la planification. Sera ensuite secrétaire d'Etat à l'emploi et obtiendra que la Grande-Bretagne ne soit pas assujettie au chapitre social du Traité de Maastricht. Chargé de l'environnement, représente son pays à la Conférence de Rio. Devenu ministre de l'Intérieur (*Home Secretary*), parvient à réduire considérablement la criminalité dans le pays. Lorsque les travaillistes arrivent au pouvoir en 1997, entre au Cabinet fantôme conservateur, d'abord au titre des affaires étrangères, puis des finances. En 2003, prend la tête du Parti conservateur, où il succède à Iain Duncan SMITH. En 2005, est à son tour remplacé par David CAMERON.

**HUTTON, John** (1955 - ) : enseigne le droit à l'université du Northumbria, avant d'entrer au parlement. Siègle à la commission des Affaires intérieures, de 1994 à 1997.

Chargé des relations avec le Parlement de Margaret BECKETT, alors ministre du Commerce et de l'Industrie (1997-1998), puis chef de la majorité à la Chambre des communes (1998), nommé en octobre de la même année sous-secrétaire d'Etat chargé des relations avec le parlement pour les dossiers de la santé et de la protection sociale. En 1999, nommé ministre délégué à la Protection sociale au ministère de la Santé. Appelé à siéger au Cabinet en qualité de chancelier du duché de Lancastre en 2005.

Prend la tête en juin 2007 du nouveau ministère de l'Activité économique, des Entreprises et de la Réforme réglementaire (DBERR) dans le gouvernement de Gordon BROWN.

**IRVINE, Alexander Andrew Mackay** (Lord) (1940- ) : juriste, conseiller juridique du parti travailliste dans les années 80. Nommé Pair à vie en 1987. Sa nomination en tant que Lord Chancelier après la victoire de Tony BLAIR en 1997 était largement attendue après qu'il ait servi pendant cinq ans comme Lord Chancelier fantôme. A incorporé la Convention Européenne des droits de l'homme dans le droit domestique. S'est retiré en juin 2003, son successeur a été Lord FALCONER DE THOROTON.

**JAMES, Mari** : Directrice d'une entreprise publique basée à Cardiff, appelée *CJW Wales*. Vice-présidente de la Campagne « *Yes for Wales* ». Membre de la Commission de Conseil de l'Assemblée Nationale Galloise (*National Assembly Advisory Group*). Membre de la Commission électorale sur les arrangements du gouvernement local au pays de Galles. A présenté son témoignage à la Commission RICHARD.

**JENKINS, Bernard** (1959- ) : parlementaire conservateur (circonscription de North Colchester (1992-1997) et ensuite pour North Essex depuis 1997). A été notamment Secrétaire d'Etat fantôme pour les régions et secrétaire parlementaire privé de Michael FORSYTH.

**JENKINS, Roy, Lord** : Libéral-démocrate, ancien président de la Commission européenne, président de la Commission chargée de réfléchir à une réforme du mode de scrutin à la Chambre des Communes.

**JONES, Gareth** : Membre de l'assemblée Nationale Galloise et président du comité de l'Education et de l'apprentissage tout au long de la vie.

**KELLY, Ruth** : études au Queen's College d'Oxford et à la London School of Economics. Titulaire d'une maîtrise d'économie, devient journaliste économique au *Guardian* au début des années 1990, avant d'entrer à la Banque d'Angleterre. Éluée députée de Bolton en 1997 (agglomération de Manchester). Entre en 1997 au gouvernement en qualité de chef de cabinet parlementaire du ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation ; ensuite au Trésor, où elle occupe successivement les fonctions de secrétaire économique et, au lendemain des élections générales de mai 2002, de secrétaire financier. Après avoir occupé le poste de ministre déléguée au Cabinet Office (services interministériels du Premier ministre), se voit attribuer, en décembre 2004, le portefeuille de l'Éducation et de la Formation. Reconduite dans ses fonctions au lendemain des élections générales

de mai 2005. Ministre du gouvernement local et des communautés à sa création en mai 2006 (successeur du bureau du vice Premier Ministre - *Office of the Deputy Prime Minister* – ODPM). Hérite du portefeuille des transports dans le gouvernement de Gordon BROWN.

**KENNEDY, Charles** (1959- ) : Après des études à l'Université de Glasgow, travaille comme journaliste à la BBC Highland. Obtient une bourse américaine et poursuit ses études à l'Université d'Indiana. Revient brièvement pour être élu représentant du Parti social démocrate de la circonscription de Ross, Cromarty and Skye. Elu président de son parti en 1999, il en appuie la fusion avec le Parti libéral et fait du nouveau Parti libéral démocrate la troisième force politique britannique. Démissionne de son poste en 2005 et a pour successeur Menzies CAMPBELL en 2006.

**KENYON WRIGHT, Canon** (Révérend) (1932- ) : président de la Convention Constitutionnelle Ecosaise. Part en Inde en 1955 où il travaille comme missionnaire méthodiste. Devient en 1963 directeur de l'Institut oecuménique, social et industriel à Durgapur en Inde. Revient en Ecosse en 1981 et devient secrétaire général du Conseil des Eglises d'Ecosse. Directeur de *Kairos* (Centre pour une société durable) depuis 1990. En octobre 2006, il change d'avis et soutient la campagne pour un parlement anglais et appelle à une convention constitutionnelle anglaise sur le modèle écossais.

**KILBRANDON (Lord)** (-1989) : juriste écossais, président de la Commission chargée de réfléchir à la dévolution à partir de 1969. *Lord of Appeal* de 1971 à 1976. Doyen de la Faculté des avocats en 1957. Devient président de la Commission des lois écossaises en 1965.

**KINNOCK, Neil** (1942- ) : membre travailliste du Parlement européen (siégeant au sein du groupe parlementaire des socialistes européens). Ancien vice-président de la Commission européenne 2000-2005. Après des études en histoire, en sciences éducatives et en relations de travail, il enseigne et se consacre à la formation des travailleurs. Député à la Chambre des Communes, membre du Cabinet travailliste fantôme, présidera son parti et sera vice-président de l'Internationale socialiste. Obtient en 1995 la responsabilité des transports dans la Commission de Bruxelles dirigée par Jacques SANTER, avec laquelle il démissionne en 1999. Repris dans la Commission PRODI, chargé de la réforme administrative, il ne sera plus membre de la Commission 2005-2010.

**LANGRISH, Michael (Révérend)** (1946- ) : *Bishop* (évêque) d'Exeter depuis 2000, président de la Convention constitutionnelle du Sud Ouest. Diplômé en Histoire et sciences sociales de l'Université de Birmingham. Bishop de Birkenhead dans le diocèse de Chester de 1993 à 2000. Président du partenariat stratégique de Devon (*Devon Strategic Partnership*). Membre du Conseil de l'Université d'Exeter.

**LESTER, Anthony** (1936- ) : libéral démocrate, membre à vie de la chambre des lords (Baron LESTER OF HERNE HILL) depuis 1993.

**LEWIS, Saunders** (1893-1985) : fondateur du parti nationaliste gallois, Plaid Cymru. Connu pour être un des plus grandes figures de la littérature galloise (bien qu'il soit né en Angleterre). Son expérience de la première Guerre Mondiale et sa sympathie pour la cause de l'indépendance irlandaise l'amène au nationalisme. Fonde en 1925 le parti nationaliste gallois, en sera le président de 1926 à 1939.

Donne une conférence annuelle à la BBC Radio Wales en 1962 sur le sujet *Tynged yr iaith*, « le destin de la langue galloise » et en conséquence la *Cymdeithas yr Iaith Gymraeg* (= La société de la langue galloise) est formée pour faire campagne pour les droits des gallois et pour permettre à la langue galloise de survivre. Nommé pour le prix Nobel de littérature en 1970. Il écrivait principalement en gallois, mais a également écrit en anglais.

**LIDDELL, Helen** (1950- ) : Travailliste, ancienne secrétaire d'Etat pour l'Ecosse de 2001 à 2003. A été parlementaire à Westminster (circonscription de Airdrie et Shotts de 1994 à 2005) et ministre ("*Mi-*

nister of State") au ministère du commerce et de l'industrie, chargé de l'énergie et de la concurrence en Europe. Nommée Haut Commissaire en Australie à l'été 2005.

**LIDINGTON, David Roy** (1956- ) : conservateur, parlementaire à Westminster (circonscription de Aylesbury depuis 1992). Est nommé en septembre 2001 secrétaire au trésor fantôme sous Michael HOWARD. Passe à l'agriculture en mai 2002 et en novembre 2003 devient secrétaire d'Etat fantôme pour l'Irlande du Nord.

**LIVINGSTONE, Kenneth** (1945- ) : travailliste, premier maire élu du Grand Londres.

Travaille comme technicien dans un institut de recherche sur le cancer, à Londres, tout en débutant en politique au sein du Parti travailliste. Participe aux Conseils communaux de Lambeth, puis de Camden, et s'y occupe notamment des questions de logement. Membre de l'exécutif du parti pour le Grand Conseil de Londres (GLC) dont il fut le dernier leader entre 1981 et 1986. En 2000, quoique exclu du parti travailliste, se présente contre le candidat officiel du parti à la Mairie du Grand Londres. Il remporte l'élection.

**LLOYD GEORGE, David** (1863-1945) : Dernier Premier ministre à appartenir au parti libéral. Après avoir travaillé dès l'âge de quinze ans à Liverpool dans les bureaux d'un avocat membre du parti libéral, mène avec succès des études de droit (1884) et ouvre un cabinet à Criccieth. Fonde un syndicat d'agriculteurs et, en 1887, le journal *Udgorn Rhyddid* (Les trompettes de la Liberté) dans lequel il défend l'idée d'une autonomie pour le Pays de Galles. Rejoint le parti libéral et est élu, en 1890, député de Caernarfon, dans le nord du Pays de Galles. Entre au nouveau cabinet libéral de Sir Henry CAMPBELL-BANNERMAN en 1905 comme président du conseil du commerce puis devint ministre des finances de 1908 à 1915. Introduit les pensions de vieillesse et est un des initiateurs de ce qu'on appelle aujourd'hui l'Etat Providence qui est finalement rejeté par la chambre des Lords. Une loi de 1911 pose ensuite le veto des Lords comme temporaire, suite à ce refus.

Considéré comme pacifiste jusqu'en 1914, LLOYD GEORGE change de position quand la Première Guerre mondiale éclate et devient en 1915 le ministre aux munitions, poste nouvellement créé, puis secrétaire à la guerre en 1916. Au cours de la guerre, les libéraux et les conservateurs participent ensemble au gouvernement, mené par le libéral Herbert ASQUITH. Mais les conservateurs imposent son remplacement. Le 11 décembre 1916, LLOYD GEORGE lui succède, entraînant ainsi la scission du parti libéral. Il dirige le pays pendant le reste de la guerre et représente le Royaume Uni à la conférence de la paix de Versailles.

Jusqu'au 20 octobre 1922 il tente des réformes socialisantes mais est empêché en grande partie par ses alliés conservateurs. Accorde l'indépendance à l'Irlande.

**MACCORMICK, John** (1904-1961) : avocat, défenseur de l'indépendance écossaise. A aidé à la formation du *National Party of Scotland* en 1928 avant de se rassembler avec le *Scottish Party* en 1934 pour former le *Scottish National Party* (SNP) moderne. Démissionne en 1942 après son échec à convaincre le parti d'adopter une approche dévolutionniste plutôt qu'indépendantiste. Joint alors le parti libéral.

A participé avec HAMILTON au retrait de la pierre de destibée de l'abbaye de Westminster le jour de Noël en 1950 et son retour à l'abbaye de Arbroath. Est également responsable, toujours avec HAMILTON, de la question constitutionnelle sur la légitimité de la Reine Elisabeth à utiliser le titre de seconde alors qu'il n'y a jamais eu de première Elisabeth en Ecosse (Affaire *MacCormick v. Lord Advocate*).

Dans les années 50, forme la Convention écossaise (*Scottish Covenant*), une organisation non partisane chargée de défendre le projet d'une assemblée écossaise (il recueille plus de 2 millions de signatures).

Son fils Iain a été parlementaire SNP (circonscription de Argyll de 1974 à 1979) et son deuxième fils professeur de droit, principal adjoint de l'Université d'Edimbourg et élu comme membre pour le SNP au parlement européen en 1999.



**MACDONALD, Margo** (1943- ) : Elue au parlement écossais comme membre du SNP (circonscription de liste des Lothians), se présente comme candidate indépendante en 2003 (cinquième sur la liste du SNP ses chances d'être élue étaient compromises). Parlementaire SNP à Westminster (circonscription de Glasgow Govan de 1973 à 1974). A fait partie du groupe socialiste des 79 (*79 Group* : fraction interne du SNP appelant à l'indépendance de l'Ecosse comme république socialiste). Quitte le parti en 1982, le réintègre au milieu des années 90. Mariée à Jim SILLARS.

**MACMILLAN, Maurice Harold** (1894-1986) : Premier Ministre conservateur (1957-1963). A participé au gouvernement de Harold WILSON comme Ministre du Logement en 1951, puis comme Ministre de la défense à partir d'octobre 1954. A ensuite servi comme ministre des affaires extérieures (avril-décembre 1955) et chancelier de l'échiquier (1955-1957) dans le gouvernement de Anthony EDEN, avant de le remplacer en janvier 1957. Nommé pair en 1984, il devient Duc de STOCKTON et Vicomte MACMILLAN de OVENDEN.

**MAJOR, John** (1943- ) : Ancien ministre des Affaires étrangères (1989) et ministre des Finances (1989-1990). Premier ministre conservateur (1990-1997) successeur de Margaret THATCHER à ce poste, ainsi qu'à la tête du parti Conservateur. En mai 1976, se présenta pour les conservateurs dans le Huntingdonshire et fut facilement élu au Parlement aux élections générales de 1979. En 1983, MAJOR devint membre du Parlement pour Huntingdon grâce à un changement dans le tracé des circonscriptions. Il y fut réélu en 1987, 1992 et 1997. Retira sa candidature aux élections générales de 2001. Membre du comité consultatif européen du groupe Carlyle depuis 1998 et nommé directeur de *Carlyle Europe* (société d'investissements américaine fondée en 1987) en mai 2001.

**MANDELSON, Peter** (1953- ) : Membre de la Commission européenne 2005-2010. Après des études de philosophie, de sciences politiques et d'économie à l'Université d'Oxford, travaille comme producteur à la *London Weekend Television*, avant de devenir directeur des campagnes et de la communication du Parti travailliste. Elu (et réélu) député à la Chambre des Communes, il sera le directeur de campagne de Tony BLAIR pour les élections de 1997. Sera successivement ministre sans portefeuille travaillant directement avec le Premier ministre Tony BLAIR, secrétaire d'Etat au Commerce et à l'Industrie, secrétaire d'Etat à l'Irlande du Nord. Membre de la Commission de Bruxelles 2005-2010, il y est chargé du Commerce.

**MCCONNELL, Jack** (1960- ) : chef du Parti travailliste en Écosse, troisième Premier ministre d'Écosse.

Adhère au parti national écossais (*Scottish National Party*) à l'âge de seize ans qu'il quitte quelques années plus tard, en désaccord avec les indépendantistes écossais. Devient secrétaire général du Parti travailliste écossais en 1992. Se fait connaître par sa contribution à la victoire aux élections de 1997, où le raz de marée travailliste balaie les députés conservateurs. En 1998, travaille dans la commission chargée de réfléchir à la réforme constitutionnelle en Écosse (*Scottish Constitutional Convention*) et devient un des pionniers du référendum sur la dévolution des pouvoirs qui instaure le nouveau Parlement écossais.

Membre de ce parlement lors des premières élections écossaises en 1999. Nommé Ministre des finances du nouvel exécutif écossais par le Premier ministre en titre, Donald DEWAR. À la mort de Donald DEWAR en l'an 2000, se présente contre Henry MCLEISH au poste de Premier ministre. Perd l'élection mais devient ministre de l'éducation, de l'Europe et des affaires extérieures du gouvernement MCLEISH. MCLEISH devra se retirer suite à un scandale et MCCONNELL devient Premier ministre, le 22 novembre 2001 sans aucune opposition.

Suite à l'échec du parti travailliste écossais aux élections du 3 mai 2007, annonce sa démission de leader de la branche écossaise le 15 août 2007.

**MCINTYRE, Robert** (1913-1998) : dirigeant du parti nationaliste (SNP) de 1947 à 1956. Premier membre du parti nationaliste écossais élu au parlement de Westminster (élection partielle en 1945-

circonscription de Motherwell : perdra son siège trois mois plus tard lors de l'élection générale). Membre du Conseil de bourg de Stirling entre 1956 et 1975. Premier (et dernier) vice-président de la ligue celtique entre 1961 et 1976.

**MCLEISH, Henry** : travailliste, ancien secrétaire d'Etat aux affaires écossaises, membre du *consultative steering group*, premier ministre écossais entre 2000 et 2001. A la suite d'accusations concernant une gestion « obscure » de sa circonscription lorsqu'il était parlementaire à Westminster, démissionne en novembre 2001.

**MCLETCHIE, David** (1952- ) : député au Parlement écossais (en 1999 élu sur la liste des Lothians et en 2003 pour la circonscription d'Edimbourg Pentlands) et chef du parti conservateur en Écosse (1999-2005). Annonce sa démission du poste de dirigeant du parti lorsqu'on apprend qu'il a dépensé de l'argent public pour ses besoins personnels (dépense de 11,500 livres pour des frais de taxi).

**MICHAEL, Alun** (1943- ) : député travailliste à Westminster (circonscription de Cardiff South et Penarth depuis 1998). Secrétaire d'Etat aux affaires galloises (1998-1999). Premier secrétaire à l'Assemblée Nationale galloise (1999-2000). Menacé d'un vote de défiance, préfère démissionner en février 2000. Ministre de l'industrie et des régions, ministre adjoint chargé de l'industrie et des régions (2001-2005), et après l'élection générale de 2005, est déplacé au Ministère de l'Industrie comme ministre d'Etat. Perd son poste ministériel lors du remaniement ministériel de mai 2006.

**MILBURN, Alan** : Travailliste. Ministre de la santé dans le gouvernement de Tony BLAIR.

**MILIBAND, David** (1965- ) : diplômé de philosophie, de sciences politiques et d'économie du Corpus Christi College d'Oxford. Maîtrise de sciences politiques au *Massachusetts Institute of Technology*. De 1989 à 1994, chercheur à l'*Institute for Public Policy Research* (IPPR), et secrétaire de la Commission sur la justice sociale (1992-1994). Dans l'Opposition, puis dans les services du Premier ministre, dirige la cellule chargée de l'élaboration des politiques publiques.

Élu député de la circonscription de South Shields (Tyne and Wear) lors du scrutin de juin 2001. Nommé, un an plus tard, ministre délégué à l'enseignement scolaire. Le 15 décembre 2004, se voit confier le poste de ministre délégué au *Cabinet Office*.

A l'issue des élections générales de mai 2005, est appelé à siéger au Cabinet en qualité de ministre délégué à l'Intégration et aux Collectivités territoriales, poste créé pour alléger la charge de travail croissante des services du Vice-Premier ministre en matière de logement, d'urbanisme et de revitalisation des quartiers. Lors du remaniement de mai 2006, devient ministre de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales, en remplacement de Margaret BECKETT.

Ministre des affaires étrangères et du Commonwealth dans le gouvernement de Gordon BROWN depuis le 28 juin 2007.

**MILIBAND, Ed** : études de philosophie, de sciences politiques et d'économie au *Corpus Christi College* d'Oxford, et d'économie à la *London School of Economics*. Après une brève carrière de journaliste à la télévision, devient la plume de Harriet HARMAN puis de Gordon BROWN, alors chancelier de l'Echiquier du cabinet fantôme. Sera par la suite conseiller technique au Trésor puis président du conseil d'analyse économique auprès du Premier ministre. En 2003, est professeur invité à l'unité d'enseignement de l'administration publique de Harvard et chercheur invité au Centre des études européennes. Elu député en mai 2005, il est sous-secrétaire d'Etat auprès du Cabinet Office.

**MILLAN, Bruce** (1927- ) : travailliste, parlementaire à Westminster (circonscription de Glasgow Craigton en 1959 et après son abolition (1983) pour la circonscription de Glasgow Govan jusqu'en 1988). Secrétaire d'Etat aux affaires écossaises dans le gouvernement CALLAGHAN de 1976 à 1979. Quitte le parlement en 1988 pour prendre le poste de commissaire européen pour la politique et la cohésion régionale et ce jusqu'en 1995. Sa circonscription est prise par Jim SILLARS du SNP. Entre

1999 et 2001, préside le Comité MILLAN qui a proposé des réformes pour la santé mentale en Ecosse.

**MIRALLES, Enric** (1955-2000) : Architecte catalan. Diplômé de l'ETSAB (*Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona*) en 1978. Epouse en secondes noces sa collègue Benedetta TAGLIABUE, avec laquelle il travaille sur le parlement écossais. Meurt subitement en 2000, à 45 ans, d'une tumeur au cerveau.

**MOORE, Michael** (1965- ) : parlementaire libéral démocrate à Westminster (circonscription de Tweeddale, Ettrick and Lauderdale de 1997 à 2005 et circonscription de Berwickshire, Roxburgh and Selkirk depuis 2005). Secrétaire d'Etat fantôme aux affaires étrangères depuis mars 2006. Vice-président pour les libéraux démocrates écossais et pendant trois ans vice-président de la Fondation Westminster pour la démocratie.

**MORGAN, Rhodri** (1939- ) : Premier secrétaire gallois, dirigeant de la branche galloise du parti travailliste. A étudié dans les universités d'Oxford et Harvard. Député pour la circonscription de Cardiff Ouest de 1987 à 2001. Membre de l'Assemblée galloise depuis 1999, pour la circonscription de Cardiff Ouest. Devient premier secrétaire du Pays de Galles le 16 octobre 2000, remplaçant Alun MICHAEL. L'est resté depuis.

**MORRIS, John, Lord MORRIS D'ABERAVON** (1931- ) : député travailliste à Westminster (circonscription de Aberavon de 1959 à 2001). Secrétaire d'Etat aux affaires galloises (1974-1979). Attorney général du Royaume-Uni entre 1997 et 1999. Pair à vie depuis 2001. Chancelier de l'Université de Glamorgan depuis 2002.

**MURPHY, Paul** (1948- ) : parlementaire travailliste pour la circonscription de Torfaen (pays de Galles). Ancien secrétaire d'Etat pour le pays de Galles nommé le 28 juillet 1999. Secrétaire d'Etat pour l'Irlande du Nord entre le 24 Octobre 2002 et le 5 Mai 2005. A été remplacé par Peter HAIN. A quitté le gouvernement et est devenu président du Comité d'Intelligence et de Sécurité.

**MUSTILL, (Lord)** : successivement juge à la Haute Cour, la Cour d'Appel et à la Chambre des Lords, s'est retiré de ses fonctions judiciaires en 1991.

**NAIRN Tom** : universitaire, professeur au Centre de Recherche sur la Mondialisation, à l'Université RMIT à Melbourne, Australie.

**NOLAN, Michael Patrick (Lord)** : Ancien *Lord of Appeal in Ordinary*, devenant en sa qualité de *Law Lord*, pair à vie. Premier Président du Comité de travail parlementaire sur les standards dans la vie publique établi par John MAJOR (président de 1994 à 1997, remplacé par Lord NEILL lui même remplacé par Sir Nigel WICKS le 1er mars 2001, lui même remplacé par Alistair GRAHAM le 26 avril 2004).

**OSMOND, John** : Ancien journaliste et producteur de télévision, directeur de *l'Institute of Welsh Affairs* depuis 1996.

**PAISLEY, Ian (Révérend)** (1926- ) : Figure emblématique des protestants de l'Ulster. Après des études de théologie, fonde l'Eglise presbytérienne libre d'Irlande. Adversaire intransigeant de l'Eglise catholique romaine, chef de file des protestants d'Irlande du Nord et, dans les années 70, élu aux Parlements de Belfast et de Londres. Leader du Parti démocratique unioniste, a participé à l'organisation des milices armées protestantes de l'Ulster. Critique violemment les autorités britanniques, a dénoncé les accords de paix avec le Sinn Féin, branche politique de l'Armée républicaine irlandaise avant d'accepter la formation d'un gouvernement de coalition avec celui-ci.

**PARNELL, Charles Stewart** (1846-1891) : dit « le roi sans couronne d'Irlande », figure de proue du nationalisme. Elu pour la première fois au parlement dans le comté de Meath en avril 1875. Rejoint le parti indépendantiste irlandais, le *Home Rule Party*, dirigé par Isaac Butt. PARNELL a seulement 29 ans quand il entre au parlement.

Le 21 octobre 1879, fonde l'*Irish National Land League* (Ligue pour un territoire national irlandais), à Dublin, avec PARNELL qui en devient le président.

**PATERSON, Lindsay** : Sociologue de profession, professeur de politique éducative à l'Institut d'éducation à *Moray House*, à l'Université d'Edimbourg, directeur associé de l'*Institute of Governance*. Editeur de la revue écossaise « *Scottish Affairs* ».

**PHILLIPS, Nicholas Addison, Lord de Worth Matravers** (1938- ) : *Lord Chief of Justice* de l'Angleterre et du pays de Galles depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2005. Remplace Lord WOOLF à ce poste. Juge à la Haute Cour en 1987 et juge à la Cour d'appel en 1995. Lord judiciaire en janvier 1999. *Master of the Rolls* – en charge de la division civile de la cour d'appel en 2000, remplacé par Lord Justice CLARKE en 2005.

**POWELL, Enoch** (1912-1988) : Ancien Ministre de la Santé (1960-1963) et parlementaire conservateur jusqu'en 1974, ensuite député unioniste en Irlande du Nord. Figure de la droite conservatrice. Célèbre pour un discours contre l'immigration prononcé en 1968 et couramment appelé « *Rivers of Blood* ».

**PRESCOTT, John** (1938- ) : Député de Hull East (Humberside) depuis 1970, exercera au gouvernement les fonctions de conseiller parlementaire de Peter SHORE, ministre du Commerce (1974-76), puis deviendra porte-parole de l'Opposition pour les transports (1979-81), et pour les affaires régionales et la dévolution (1981-83). Appelé à siéger au « cabinet fantôme » en 1983, détiendra successivement les portefeuilles des Transports (1983-84), de l'Emploi (1984-87), de l'Énergie (1987-88) et à nouveau des Transports (1988-93).

Nommé numéro deux du Parti travailliste en 1994, il entrera au gouvernement en 1997 en qualité de vice-Premier ministre, ministre de l'Environnement, des Transports et des Régions. A l'issue du scrutin de 2005, est reconduit dans les fonctions de vice-Premier ministre qui lui avaient été confiées en 2001.

**PYM, Francis** (1922- ) : Conservateur. Député à Westminster (circonscriptions de Cambridgeshire entre 1961 et 1983 et de Cambridgeshire Sud Est entre 1983 et 1987). Secrétaire d'Etat pour l'Irlande du Nord (1973-1974). Secrétaire d'Etat à la défense (1979-1981). *Leader* de la Chambre des Communes et *Lord Président of the Council* (1981-1982). Ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth (1982-1983). A été fait pair à vie en 1987.

**RAYNSFORD, Nick** (1945- ) : député à Westminster (circonscriptions de Fulham entre 1986 à 1987, de Greenwich entre 1992 et 1997 et de Greenwich et Woolwich depuis 1997). Nommé Ministre du Gouvernement Local et des Régions le 29 mai 2002.

**REDCLIFFE-MAUD, John Primatt** (1906-1982) : fonctionnaire et diplomate. Est connu principalement pour le rapport portant son nom, sur l'avenir du gouvernement local en Angleterre. Devient pair en 1967.

**REDWOOD, John** (1951- ) : conservateur, membre du parlement britannique depuis 1987 (circonscription de Wokingham). Ministre en 1990, a supervisé la libéralisation de l'industrie des télécoms. Entre 1993 et 1995, secrétaire d'Etat pour le pays de Galles dans le cabinet de John MAJOR. Particulièrement virulent contre toute intégration européenne et notamment contre l'EURO.

**REID, George** (1939- ) : *Deputy Presiding Officer*, ancien secrétaire d'Etat aux affaires écossaises. Elu

membre du parlement écossais pour le SNP en 1999.

**REID, John** (1947- ) : Chargé de recherche au sein du Parti travailliste (1979-1983), devient conseiller politique de Neil KINNOCK (1983-1985), puis organisateur en Écosse de la campagne de soutien des travailleurs syndiqués au Parti travailliste, *Trade Unionists for Labour* (1986-1987). Depuis 1987, député de la circonscription écossaise de Motherwell North (rebaptisée Hamilton North et Bellshill). Entre au gouvernement en 1997 en qualité de ministre délégué à la Défense, puis aux Transports en 1998. En mai 1999, devient secrétaire d'État de l'Écosse, avant de se voir confier, en janvier 2000, le portefeuille de l'Irlande du Nord. Devient chef de la majorité à la Chambre des communes et président du Conseil en octobre 2002, puis ministre de la Santé en juin 2003. Nommé ministre de la Défense à l'issue du scrutin de mai 2005. Lors du remaniement du 5 mai 2006, est nommé ministre de l'Intérieur.

**RICHARD, Ivor Seward** (Lord) (1932- ) : travailliste, leader de la Chambre des Lords (1997-1998), *Lord Privy Seal* (1997-1998). Président de la Commission chargée de réfléchir à une réforme au pays de Galles pour l'Assemblée Nationale de 2002 à 2004.

**RITCHIE, Murray** : ancien éditeur politique au quotidien « *The Herald* », est devenu président de la Convention sur l'indépendance, mise en place par le Parti nationaliste écossais (SNP). A suggéré que l'Écosse se retire de l'Union des parlements de 1707 mais reste dans l'Union des couronnes de 1603. Tient d'ailleurs un blog sur ce thème accessible sur :

<http://www.scottishindependenceconvention.com/Blog.asp>

**ROCHE, Barbara Maureen** (1954- ) : travailliste, député à Westminster (circonscription de Hornsey et Wood Green de 1992 à 2005). Sous-secrétaire d'État parlementaire au ministère du commerce et de l'industrie (1997-1998), secrétaire financier au Trésor en 1999, ministre d'État au ministère de l'intérieur (1999-2001), au bureau du Cabinet (2001-2002) et au bureau du vice premier ministre (2002-2003).

**ROOKER, Jeff (Lord)** (1941- ) : député travailliste à Westminster (circonscription de Birmingham Perry Barr de 1974 à 2001). A occupé différents postes de ministres juniors depuis 1997, dont celui de Ministre dans le ministère de l'environnement depuis mai 2006.

**ROSEBURY, Archibald Philip Primrose (Lord)** (1847-1929) : Sous-secrétaire aux affaires écossaises dans le gouvernement de William GLADSTONE (1881-1883) et secrétaire aux affaires étrangères (1886, 1892-1894). Succède à GLADSTONE comme Premier Ministre (1894-1895) mais n'a pas réussi à résoudre les conflits à l'intérieur du parti libéral et à passer la loi face à une Chambre des Lords dominée par les Conservateurs. Opposant à la *Home-Rule* irlandaise (1905).

**SALMOND, Alexander Elliot Anderson Salmond (dit Alex)** (1954- ) : chef du Parti Nationaliste écossais (SNP) entre 1990 et 2000, pour une seconde fois en août 2005. Après une carrière d'économiste à la *Royal Bank of Scotland*, est élu député à la Chambre des Communes britannique. Leader du groupe parlementaire siégeant à Westminster. Devient chef de l'exécutif écossais après la victoire de son parti aux élections du 3 mai 2007.

**SCARMAN, Leslie George (Lord)** (1911-2004) : Juge à la High Court (1961). Juge à la Cour d'appel (1973) et *Lord Appeal in Ordinary, Law Lord* de 1977 à sa retraite en 1986. Devient pair en 1977. Après son entrée à la Chambre des Lords, devient chancelier de l'Université de Warwick, président de l'Institut britannique des droits de l'homme. Collabore à *Charter 88*.

**SEDLEY, Stephen** : *Lord Justice of Appeal* (depuis janvier 1999) et juge à la Cour Européenne des droits de l'homme.

**SEWEL, John** (1946- ) : travailleur, membre de la Chambre des Lords. A été fait pair à vie en 1996. Universitaire à l'université d'Aberdeen.

**SHERIDAN, Tommy** (1964- ) : militant actif de la tendance "*The Militant*" du parti travailliste, issue du trotskisme. S'est fait connaître en s'opposant à l'application de la "*poll tax*", impôt décidé par Margaret THATCHER : fut emprisonné six mois pour s'être opposé à la vente des meubles des habitants de son quartier qui résistaient au paiement de l'impôt. Egalement emprisonné pour son action d'opposition à la présence d'une flotte nucléaire dans la base de Faslane.

A fondé le SSP (*Scottish Socialist Party* - Parti socialiste écossais) dont il a été le premier député en 1999. En mai 2003, avec 128.026 voix (7.68%), le SSP parvient à faire élire 6 députés au Parlement écossais dont Tommy SHERIDAN. Mais des problèmes internes, relayés par les tabloïds britanniques le conduisent à abandonner son poste de porte-parole du SSP, à la fin de 2004. En août 2006, il gagne son procès en diffamation contre le tabloïd *News of the World* qui l'accusait de mœurs légères, mais ce procès a révélé l'existence d'une crise interne grave du SSP. Au début de septembre 2006, Tommy SHERIDAN choisit de quitter le SSP avec la majorité de ses membres, pour fonder un nouveau mouvement appelé Solidarité (*Solidarity* - Mouvement socialiste d'Écosse). Ce parti a deux députés au Parlement écossais : Tommy SHERIDAN et Rosemary BYRNE, les autres restant au SSP. Les élections du 3 mai 2007 n'ont pas vu sa ré-élection.

**SILLARS, Jim** (1937- ) : député travailliste à Westminster (circonscription de Ayrshire Sud de 1970 à 1979) et député SNP (circonscription de Glasgow Govan de 1988 à 1992). En 1976, se sépare du parti travailliste écossais et adhère au SNP en 1980, et devient l'un des leaders du '79 Group.

**SMITH, John** (1938-1994) : ancien président du parti travailliste (1992-1994). Au sein du gouvernement travailliste dans les années 70, pilota les projets de dévolution pour l'Écosse et le pays de Galles au sein de la Chambre des Communes. Secrétaire d'Etat au commerce de 1978 à 1979. Durant sa brève direction du parti travailliste, a aboli le vote de bloc des syndicats aux conférences du parti et l'a remplacé par "un membre, un vote". Meurt subitement d'une crise cardiaque le 12 mai 1994.

**STEEL, David** (1938- ) : libéral démocrate. Ancien député à Westminster (circonscriptions de Roxburgh, Selkirk et Peebles entre 1965 et 1983, de Tweeddale, Ettrick et Lauderdale de 1983 à 1997). Se retire de la Chambre des Communes à l'élection générale de 1997 et est fait pair à vie comme Baron STEEL D'AIKWOOD. Elu au parlement écossais (circonscription sur liste des Lothians de 1999 à 2003), en devient le premier *Presiding Officer* du parlement écossais (1999-2003). Le 30 novembre 2004, le Reine le fait chevalier de l'ordre du Chardon, un des plus hauts honneurs en Écosse.

**STEEN, Anthony** (1939- ) : député conservateur à Westminster (circonscriptions de Liverpool Wavertree entre 1974 et 1983, de Hams Sud entre 1983 et 1997 et de Devon Sud depuis 1997)

**STEPHEN, Nicol** (1960- ) : dirigeant écossais du parti libéral-démocrate, élu pour la circonscription d'Aberdeen sud depuis 1999. A occupé les postes de Ministre adjoint pour l'apprentissage toute au long de la vie, l'éducation, l'Europe, les affaires extérieures. Après la démission de Jim WALLACE en 2005, est devenu Vice Premier Ministre et a mené son parti aux élections de 2007 où son parti a obtenu 16 sièges.

**STEYN, Johan van Zyl** (Lord) (1932- ) : En 1995 est nommé *Lord of Appeal in Ordinary* (jusqu'en 2005) et est fait pair à vie comme Baron STEYN. A été un des rares à appeler à la modernisation du système judiciaire anglais et à l'abolition du rôle du Lord Chancelier. Depuis sa retraite président d'une organisation pour la défense des droits de l'homme "Justice". (section britannique de la Commission internationale des juristes).

**STRAW, Jack John Whitaker** (1946- ) : études de droit à l'université de Leeds. Admis au barreau de

Londres en 1972. Cesse d'exercer la profession d'avocat en 1974 pour devenir conseiller politique de ministres travaillistes des gouvernements de l'époque (jusqu'en 1977), puis journaliste à la télévision (jusqu'en 1979).

Élu député de Blackpool depuis 1979, occupera au parlement les fonctions de porte-parole de l'Opposition pour l'économie et les finances (1980-83) puis pour l'environnement (1983-87), avant d'entrer au « cabinet fantôme » en charge des portefeuilles suivants : Éducation (1987-92), Environnement (1992-94), et Intérieur (1994-97).

Ministre de l'intérieur de 1997 à 2001, ministre des affaires étrangères de 2001 au 5 mai 2006. Est devenu à cette date *Leader* de la Chambre des Communes et *Lord Privy Seal*.

Ministre de la Justice sous le gouvernement de Gordon BROWN.

**SWINBURNE, John** (1930- ) : fondateur et dirigeant du nouveau parti des Citoyens senior écossais (*Scottish Senior Citizens' Unity Party*). A obtenu un siège aux élections de 2003 qu'il a perdu en 2007.

**SWINNEY, John** (1964- ) : dirigeant du SNP (2000-2004). Ancien consultant économique, a rejoint le SNP à l'âge de 15 ans. Député à Westminster (circonscription de Tayside Nord de 1997 à 2001). En 1999, élu pour la même circonscription (sur liste) au parlement écossais (réélu en 2003). Démissionne le 22 juin 2004 après le faible résultat du parti aux élections européennes du 10 juin (2 membres élus avec 19.67 % des suffrages exprimés).

**TAYLOR, Alan** : président du comité de modernisation

**THATCHER, Margaret** (1925- ) : seule femme Premier ministre. Surnommée « la Dame de fer », elle occupe ces fonctions pour la première fois en 1979. Leader du Parti conservateur de 1975 à 1990.

Face aux grévistes de la faim irlandais en 1981, aux mineurs en grève pendant un an en 1984 et 1985, elle se montre inflexible. Viscéralement attachée à la souveraineté britannique, comme elle l'a prouvé lors de la guerre des Malouines en 1982, elle n'a cessé de guerroyer avec Bruxelles quand elle était au pouvoir, répétant aussi bien à ses pairs qu'elle a toujours eu du mal à considérer comme des partenaires, qu'au président de la Commission européenne « *I want my money back !* ». (« Je veux récupérer mon argent ».).

En 1990, l'instauration d'un nouvel impôt local, la *poll tax*, sa politique économique (15% de taux d'intérêts) et sa réserve face à l'intégration du Royaume-Uni dans les Communautés européennes la mirent en minorité dans son propre parti, alors très divisé sur ces sujets. Accepte cependant l'entrée du Royaume-Uni dans le SME en 1990.

Annonce son retrait et sa démission du leadership conservateur le 22 novembre 1990, en invoquant la nécessité de choisir quelqu'un de nouveau qui pourrait mener les conservateurs à la victoire dès l'échéance électorale suivante.

Une motion de défiance présentée par les travaillistes mit fin à son gouvernement comme attendu. Apporta son soutien à son ancien dauphin, John MAJOR, qui lui succéda au poste de premier ministre. Quitte les Communes en 1992, est faite Baroness THATCHER, et entre à la chambre des Lords.

**THOMAS, George** (1909-1997) : travailliste, opposé au nationalisme gallois. Ancien secrétaire d'Etat aux affaires galloises (1968-1970), ancien speaker travailliste à la Chambre des Communes (1976-1983). Ancien parlementaire à Westminster (circonscriptions de Cardiff Central de 1945 à 1950 et de Cardiff Ouest de 1950 à 1983). Nommé pair en tant que Baron de Tonypany en 1983.

**TRIMBLE, David** (1944- ) : Prix Nobel de la paix en 1998. Après des études de droit à la *Queens University*, travaille comme avocat et est élu député. Figure marquante de l'opposition aux catholiques et aux essais successifs d'un règlement politique en Irlande du Nord, sera élu à la présidence du Parti unioniste de l'Ulster en 1995. A reçu en 1998 le Nobel, avec John HUME, pour avoir accepté le risque d'un compromis avec le camp catholique en signant les accords de paix de Stormont. Ceux-ci ont entériné la création des institutions autonomes d'Irlande du Nord, dont il est élu Premier

ministre en 1999. Démissionne en 2001 et se retire de la vie politique en 2005.

**TRIPPIER, David** (1945- ) : ancien parlementaire conservateur à Westminster (circonscriptions de Rossendale de 1979 à 1983 et de Rossendale et Darwen de 1983 à 1992), a été ministre junior de l'industrie, du commerce et de l'emploi et ensuite ministre de l'environnement. A défendu le « non » dans le Nord-Ouest pendant la campagne référendaire en 2004.

**TURNBULL, Michael** (1935- ) : ancien *Bishop* de Rochester (1988-1994) et de Durham (1994-2003), président de la Convention constitutionnelle du Nord-Est

**TURNER, Jean** (1939- ) : membre indépendant au parlement écossais (circonscription de Strathkelvin et Bearsden), membre du Comité de la Santé.

**WADDINGTON, David Charles** (Lord) (1929- ) : parlementaire conservateur à Westminster (circonscriptions de Nelson et Colne de 1968 à 1974, de Clitheroe de 1979 à 1983, de Ribble Valley de 1983 à 1990). Ministre junior sous Margaret THATCHER, sous-secrétaire parlementaire au ministère de l'emploi (1981-1983), ministre d'Etat au ministère de l'intérieur (1983-1987) jusqu'à ce qu'il devienne ministre de l'intérieur en 1989. En 1990, est fait pair à vie. A servi comme *Lord Privy Seal* et chef de la majorité à la Chambre des Lords jusqu'en 1992. A également été gouverneur aux Bermudes. Est actuellement président du Forum de Réforme Européenne (*European Reform Forum*).

**WAKEHAM (Lord)** : président conservateur de la commission royale sur la réforme de la Chambre des Lords créée en février 1999, dont le rapport est publié le 20 janvier 2000.

Ancien secrétaire à l'Energie sous le gouvernement de Margaret THATCHER, qui lui avait confié le soin de privatiser l'industrie électrique britannique. C'est lui qui avait signé avec Enron un premier contrat de 700 millions de livres pour construire la plus grande station privée de gazo-électrique.

**WALLACE, Jim** (1954- ) : premier leader des libéraux démocrates, ancien membre du *consultative steering group*, premier vice premier ministre dans les trois gouvernements écossais (1999-2005), membre du parlement écossais (circonscription de Orkney). Ancien parlementaire à Westminster (circonscription de Orkney et Shetland de 1983 à 2001).

Elu dirigeant des libéraux démocrates écossais en 1992. Influent au sein des libéraux pour s'opposer à l'indépendance de l'Ecosse et soutenir un système fédéral avec un parlement dévolu doté de pouvoirs fiscaux. A conduit les libéraux démocrates à participer à la Convention Constitutionnelle écossaise et a été responsable de la décision de conduire les élections au parlement écossais pour une partie à la proportionnelle. Figure clé de la campagne référendaire en 1997.

Aux élections écossaises en 1999, le parti travailliste n'a pas réussi à remporter une majorité écrasante et a fait appel aux libéraux démocrates pour former un gouvernement de coalition : Jim WALLACE est devenu le premier vice-premier ministre.

Le 9 mai 2005, a annoncé sa décision de se retirer de ce poste et de ne pas se représenter en 2007. Nicol STEPHEN lui a succédé au poste de vice premier ministre et à celui de responsable du parti.

**WALLACE, William** (1270-1305) : patriote écossais qui emmena son pays contre l'invasion de l'Ecosse par les Anglais (Normands) et contre le roi Édouard Ier d'Angleterre, pendant une partie des guerres d'indépendance de l'Ecosse. Est aussi connu sous son surnom de Bruce *Braveheart* WALLACE.

**WATSON, John** (1943- ) : précédent parlementaire conservateur à Westminster (circonscriptions de Skipton de 1979 à 1983 et de Skipton et Ripon de 1983 à 1987), vice président de la Société de construction du Yorkshire.

**WATSON Mike** (Baron Watson of Invergowrie) (1949- ) : ancien membre du parlement écossais (circonscription de Glasgow-Cathcart de 1999 à 2005) et britannique (circonscription de Glasgow



central de 1989 à 1997). Ministre du tourisme, de la culture et du sport sous le gouvernement de Jack MCCONNELL, a été expulsé du parti travailliste le 22 septembre 2005 après avoir été condamné par la justice à 16 mois d'emprisonnement pour avoir mis le feu à un hôtel. Relâché le 23 mai 2006. Actuellement membre à la Chambre des Lords.

**WIGLEY, Dafydd** (1943- ) : nationaliste gallois, ancien député au parlement de Westminster (circonscription de Caernarfon de 1974 – un des trois premiers membres du Plaid Cymru à être élus à une élection générale - à 2001) et ancien président du Plaid Cymru (de 1981 à 1984 et de 1991 à 2000). Ancien membre de l'Assemblée nationale galloise (circonscription de Caernarfon de 1999 à 2003). En 2006, s'est présenté sur la liste du Nord du pays de Galles.

**WILSON, Brian** (1948- ) : travailliste, parlementaire à Westminster (circonscription de Cunninghame Nord de 1987 à 2005). A servi comme ministre d'Etat de 1997 à 2003 dans le bureau écossais et au Ministère des affaires étrangères. En août 2004, a annoncé son intention de retirer de la politique à l'élection générale de 2005, alors que sa circonscription a été supprimée lors des changements dans les circonscriptions écossaises.

**WILSON, Gordon** (1938- ) : ancien dirigeant du SNP (1979-1990). Parlementaire à Westminster (circonscription de Dundee Est de 1974 à 1987). A essayé d'intégrer le parti dans la Convention Constitutionnelle écossaise mais s'est heurté aux vues fondamentalistes du parti à propos de l'indépendance de l'Ecosse.

**WILSON, Harold** (1916-1995) : Ancien Premier Ministre travailliste. Élu député travailliste à la Chambre des Communes le 5 juillet 1945, ministre du commerce dans le gouvernement Clement ATTLEE de 1947 à 1951 (il a 31 ans). Premier ministre britannique de 1964 à 1970 et de 1974 à 1976 où il met fin contre toute attente à son mandat. Siègue aux Communes jusqu'en 1983 puis passe à la Chambre des Lords sous le nom de Lord WILSON DE RIVEAULX. Considéré comme l'artisan de l'adhésion du Royaume-Uni dans la Communauté économique européenne (CEE), effective en 1972. C'est sous son premier gouvernement, en 1965, qu'a été abolie la peine de mort. A mis en place en 1968, la Commission royale sur la Constitution chargée de réfléchir à une réforme constitutionnelle.

**WOLFE, William** (1924- ) : a intégré le parti nationaliste écossais en 1959, en a été son dirigeant de 1969 à 1979. A contribué au développement d'une approche de centre gauche de la part du parti. C'est sous sa direction que le parti a connu son plus grand succès électoral aux élections générales de février et d'octobre 1974.

**WOOLF, (Lord)** (1933- ) : s'est retiré comme Lord Chief Justice d'Angleterre et du pays de Galles le 1<sup>er</sup> octobre 2005. Le *Constitutional Reform Act 2005* lui donne la fonction de premier Président des Cours d'Angleterre et du pays de Galles. Il est juge non permanent à la Cour d'appel de Hong-Kong depuis 2003.

**WYN JONES, Ieuan** (1949- ) : ancien dirigeant du Plaid Cymru (2000 à 2003) et ancien chef de l'opposition à l'Assemblée nationale galloise. Parlementaire à Westminster (circonscription de Ynys Môn de 1987 à 2001) mais se retire en 2001 pour se consacrer à l'assemblée galloise. A la suite d'un accord avec le parti travailliste, à l'issue des élections du 3 mai 2007, est devenu Vice Premier Ministre dans le gouvernement de Rhodri MORGAN.

**YOUNG, George Samuel Knatchbull Young** (6<sup>ème</sup> Baronnet) (1941- ) : parlementaire conservateur à Westminster (circonscriptions de Acton (1974-1983), Ealing Acton (1983-1997) et North West Hampshire depuis 1997). Ministre dans les gouvernements THATCHER et MAJOR, secrétaire d'Etat au Transport de 1995 à 1997, a conduit la privatisation de *British Rail*.

## Index thématique

Les numéros des paragraphes mentionnés en **caractères gras** signalent un traitement plus approfondi.  
Le « (s) » accolé à un paragraphe signifie que les paragraphes suivants sont concernés

### Acte d'Union

- Ecosais ... 34(s), 41, 49, 157, 384
- Gallois ... 67, 71(s)

**Allemagne** ... 425, 508, 629, 634, 639

**Angleterre** ... 416, **676**, **710**(s)

- Assemblée ... **702**
- Londres ... **701**(s)
- Maire ... **701**(s), **707**(s)
- Nationalisme ... 22, 709
- Parlement Anglais ... 50
- *West Lothian Question* ... 21(s), 678(s), **684**(s), 694, 769
- *Westminster Hall* ... 193, 610

### Assemblée Nationale Galloise

- Bilinguisme ... 91(s)
- Comités ... 130
- Compétence ... 173(s)
- Elections ... 185
- Gouvernement ... 132(s)
- Gouvernement local ... 97, **451**(s)
- Parlement de Westminster ... 172(s), 178
- Pouvoir législatif ... **141**(s), 173(s)
- Membres ... 130(s), 137, 185, 457(s), 735, 737
- Secrétaire d'État ... 73, 150, 161, 176, 202(s), 255

**Asymétrie** ... 21(s), 151, 212, 416, 522, 632, 769

**Balkanisation** ... 20, 725

**Belgique** ... 623, 627, 638

**Britannité, Britishness** ... 734, 742

**British – Irish Council** ... **222**(s)

**Cabinet** ... 112, 533, 538, 650

**Chambre des Communes** ... 161, 181(s)

**Chambre des Lords** ... 195(s)

- Commission WAKEHAM ... 196
- Réforme ... 195(s)
- Représentante Nations-Régions ... 198

**Citoyen** ... 21, 29, 273, 286, 379, 385, 399(s), 414, 428(s), 579, 584, 611, 642, 727

**Citoyenneté** ... 51, 100, 274(s), 441, 501, **740**(s)

**Civil Service** ... **521**(s)

**Coalition** ... 111(s), 125, 132

**Code de conduite**

- association ... 440
- ministériel ... 113
- parlementaire ... 105

### Comité

- écosais ... 60, 119, 120
- enquêtes, *select committee* ... 190, 192
- européen ... 649
- gallois ... 130, 138
- Grand comité ... 193
- Comité Judiciaire du Conseil privé (JCPC) ... 251, **261**(s)
- parlementaires ... 404
- pétitions ... 63(s)

### Commission

- KILBRANDON ... 281, 426
- RICHARD ... 131, 136, 143, 179, 631

**Commonwealth** ... 737

**Concordats** ... 208(s), 653(s), 660

**Constitution** ... 15(s), 157, 352(s), 406(s), 417

- Contrôle de constitutionnalité... 264
- Ecrite ... **414**(s), 433, 573
- Ministre aux affaires constitutionnelles ... 204, 218, 365
- Modernisation ... 6(s), 29, 273, 363(s), 383
- Monarchie ... 11, 18, 574
- Réforme constitutionnelle ... 26
  - Commission royale sur la Constitution ... 3, 281(s)
  - Cour suprême ... **265**(s)
  - Référendum ... 310, 316
- *Rule of Law*... 405, 410

### Convention Constitutionnelle

- anglaise... **730**
- écossaise ... 34, 59, 423, 745

### Cours

- Cour suprême ... **265**(s)
- Juges ... 402(s)
- Lord Avocat ... 256
- Lord Chancelier ... 267
- Système judiciaire ... 157, 406
- *Ultra Vires*

**Couronne** ... 157, 736

- Empire... 29

- Reine ... 110, 151, **735(s)**

## **Déclaration d'Arbroath ... 39**

### **Démocratie**

- Délibérative ... 442
- Locale ... 272, 672
- Participative ... 60, 316, **424**, 432
- Représentative ... 9, 278, 375

### **Dévolution**

- Autonomie... 14, 31, 75, 123, 339, 432, **596**, **645**
- Asymétrie... 21(s), 151, 212, 416, 522, 632, 769
- Contrôle financier ... 601
- Contrôle judiciaire ... 17, 214, 251(s), 387
- Contrôle politique ... 253(s)
- Décentralisation ... 14, 248, 521
- Domaines réservés / dévolus ... 24, 102, 155(s), 226, 534
- et Europe ... 28, **388**, **641**, 646
- Convention constitutionnelle écossaise ... 34, 59, 423, 745
- *Guidance Notes* ... 165
- Historique ... 1(s), 344
- Londres... **701(s)**
- Ministères territoriaux ... 201(s)
- Quasi-fédéralisme ... 17, 26, 181, 198(s), 367, 417, 526, 550, 577(s), 680, 768
- Régions anglaises ... 715(s)
- Relations intergouvernementales... 200, 598, 611
- Secrétaire d'Etat
  - o aux affaires constitutionnelles ... 204, 218, 365
  - o écossais ... 1, 204(s), 253
  - o gallois ... 73, 150, 161, 176, 202(s), 255
- *West Lothian Question* ... 21(s), 678(s), **684(s)**, 694, 769

### **Droits fondamentaux**

- Convention européenne des droits de l'Homme... 158, 329, 395, **400**
- *Human Rights Act 1998* ... 18, 268, **369**, **396(s)**, 408

### **Ecosse**

- Gouvernement ... 108(s)
- Indépendance ... 338, 348, 574, **747(s)**, 764

- Nation ... 7, 17, 756, **500(s)**, 764
- Souveraineté ... 35, 39, 53, 57, 370

### **Elections**

- Candidats ... 491(s)
- Locales ... 317
- Participation ... 326, 328
- Proportionnelle... 317(s), **463(s)**

### **Empire ... 29**

- Commonwealth ... 261, 737

### **Espagne ... 621, 625(s), 634(s)**

### **Etat**

- Autonominique ... 618, 626(s)
- d'Union ... 13, 570
- Unitaire ... 11, 13, 280, 417, 677
- Fédéral ... 13(s), 21, 417, 572, **576(s)**
- Multinational ... 13(s), 27, 34, 671
- Providence ... 521
- Régional ... 569, **612**

### **Europe ... 28, 388, 641, 646**

- Assemblée des Régions européennes (ARE)... **669**
- Charte de l'autonomie locale ... 422, 434, **665(s)**
- Charte européenne de la régionalisation ... 641
- Comité des Régions ... **667**
- Communauté européenne ... 4, 391, 425
- Conseil de l'Europe ... 422
- Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ... 158, 329, 395, **400**
- Fonds européen
  - o FEDER ... 642
  - o Structurels ... 236
- Parlement européen ... 186
- Participation du Royaume-Uni : *UKRep* ... 650, **652**, 655
- *Scotland Europa* ... 591, 661
- Union Européenne ... 642
- *Welsh European Centre* ... 591, 662

### **Fédéralisme ... 13(s), 21, 417, 572, 576(s)**

### **Femmes ... 322**

### **Forum Civique ... 437**

### **Finances ... 228(s), 527**

- Autonomie financière ... 237(s)
- Budget... 228(s)
- Economie ... 503(s), 559(s)

- Fonds Consolidé ...240
  - Formule BARNETT ... 234(s), 551(s), 564(s)
  - Impôt Local – *Council tax* ...242
- France**... 13, 771(s)

## **Gouvernance** ... 272, 423, 442(s)

- définition ...419(s)

## **Gouvernement**

- Central
  - o *Civil Service*... 521(s)
  - o Rapports intergouvernementaux ...200, 598, 611
  - o Unités stratégiques...538(s), 718
  - o Whitehall ... 24, 111, 174, 218, 528, 530, 718
- Coalition ... 111(s), 125, 132
- Local ... 430, 446(s)
  - o Communautarisme ...443(s)
  - o Imposition ...242
- Municipal ...700
  - o Maires ...707
  - o Référendums ...707(s)

## **Home-Rule** ... 1(s), 678

## **Identité** ... 11, 65, 418, 672(s), 734, 756

## **Indépendance** ... 338, 348, 574, 747(s), 764

## **Irlande du Nord**

- Accords de Belfast ...2
- *British – Irish Council*... 222
- *Home Rule*... 1(s), 678

## **Italie** ... 622, 626, 630, 634, 637

## **Judicial Review** ... 104, 410

## **Langue galloise** ...83(s), 100, 339

- Et Assemblée Nationale Galloise ...91(s)
- *Welsh Language Act* ... 88, 89

## **Lobbying** ...663(s)

## **Londres**... 701(s)

- Assemblée : *Greater London Assembly* ... 701, 703, 705(s)
- Maire ... 701(s)

## **Lord Chancelier**... 267

## **Lords**

- Comité Judiciaire du Conseil privé (JCPC) ... 251, 261(s)

- Judiciaire ...262, 268(s)
- Réforme...195(s), 609(s)

## **Maire** ... 375

- de Londres... 701(s)
- Elections ...700, 704
- Pouvoirs 702(s), 707(s)

## **Memorandum of Understanding** ...165, 208, 258, 652

## **Mode de scrutin** ...317, 325(s), 356, 587, 608

- AMS ...377, 582, 768
- FPTP ...376
- *Supplementary vote* ...704

## **Monarchie**... 11, 18, 574

- Ecosaise ...37
- Impériale ...15, 45, 67

## **Motion SEWEL** ...166(s), 191

## **Multipartisme** ...317, 377, 463

## **National Health Service** ...169, 211, 232, 346, 455, 498, 514(s)

## **Nation et nationalisme**

- Identité... 11, 65, 418, 675, 734, 756
- Nation ... 7, 17, 65, 82, 756, 500(s), 764
- Nationalité ...741

## **New Labour** ...6, 432, 493, 503, 528

- Troisième voie ...9

## **Parlement britannique** ...30, 390, 503

- Chambre des Communes ...161, 181(s)
  - o Comités ...189
  - o Réforme ...184, 605, 608
- Chambre des Lords...462
  - o Compétence judiciaire ...262, 268(s)
  - o Réforme ...195(s), 609(s)
- Souveraineté...12, 16, 56, 153, 160, 163(s), 271, 316, 370, 385, 390(s), 405, 413, 594, 600
- *Westminster Hall* ...193

## **Parlement européen**... 186

## **Parlement écossais** ...31, 36

- Bâtiment : Holyrood ...55
- Compétences ...102(s), 162
- Dissolution ...106
- Création ...69
- Historique ...38(s)
- Membres ...104(s), 120, 184(s), 457(s), 735, 737
- Motion SEWEL ...166(s), 191

- Pouvoir d'imposition ...**247**
- Processus législatif ...**117(s)**
- Secrétaire d'État ...1, 204(s), 253
- Serment ...110

**Partenariat** ... 112, 385, **423**, 436(s), 443, 451(s), 533

- Public / Privé ...**445**

**Partis Politiques** ...325, **460(s)**, **475(s)**

- Candidatures ...491(s)
- Code de conduite ...105
- Conservateur ...5, 465, 483, 688
- Financement ...**460(s)**
- Libéraux – Démocrates ...467, 472, 485
- Nationalistes
  - o *Scottish National Party* ...3(s), 247, 281, 327, 333(s), 692, **749**, **761**
  - o *Plaid Cymru* ... 3, 98, 299, **339(s)**, 566, 759
- Travailleuse ...3(s), 75, 280, 296, 326, 361, 383, 481, 491, 710, 758

**Pays de Galles**

- Assemblée Nationale ...8
- Langue ...**83(s)**, 100, 339
- Nation ...65, 82
- *Plaid Cymru*... 3, 98, 299, **339(s)**, 566, 759

**Peuple** ...35, 57, 375, 385

- Consultation ...310
- Démocratie représentative ...9, 278, 375
- Démocratie participative ...60, 316, **424**, 432

**Pétitions** ...63(s)

**Pragmatisme** ...357, 368, 781

**Premier Ministre écossais** ...110

**Processus** ...26, 29, 366, 456

**Proportionnelle** ... 317(s), **463(s)**

- formule d'HONDT ...319, 321

**Quangos** ...**454(s)**

**Référendum**... 57, 149, 276(s), **283**, 310, 316

- anglais : 2004 ...22
- 1979 ...80, 279, 287, 296
- 1997 ...286, 294, 304
- campagne ...296(s), 304

**Régionalisation** ... 613(s), **644**, 670

**Régions Anglaises**

- Agences de Développement régional ...**715(s)**
- Campagne ...**729**
- Chambres régionales ...679, **719(s)**
- Convention constitutionnelle ...**730**
- *Government Offices* ...**717(s)**
- Référendums ...22

**Reine** ...110, 151, **735(s)**

**Relations intergouvernementales**...200, 598, 611

- *British Irish Council*... **222(s)**
- Concordats ...208(s), 653(s), 660
- *Joint Ministerial Committee*...219, 653

**Représentation politique** ... 24, 30, 272, 456

**Responsabilité collective** ...115

**Royaume-Uni**

- Identité 11, 418, 672(s), 734, 756
- Nation ... 11, **680(s)**

**Rule of Law** ...405, 410

**Secrétaire d'Etat**

- Aux affaires constitutionnelles ...204, 218, 365
- Écossais ...1, 204(s), 253
- Gallois ...73, 150, 161, 176, 202(s), 255

**Société civile** ...60, 375, **435(s)**

- Forum ...437
- Participation ...118

**Souveraineté parlementaire** ...12, 16, 56, 153, 160, 163(s), 271, 316, 370, 385, **390(s)**, 405, 413, 594, 600

**Subsidiarité**, principe de ...**425(s)**

**Troisième voie** ...9, 274, 445

**Unités stratégiques** ...**538(s)**, 718

**West Lothian Question** ... 21(s), 678(s), **684(s)**, 694, 769

**Westminster**

- parlement
- Westminster Hall...193, 610

**Whitehall**... 24, 111, 174, **218**, 528, **530**, 718

- unités de la dévolution ...216

## Index onomastique

Son indiqués les numéros des paragraphes.

Le « (s) » accolé à un paragraphe signifie que les paragraphes suivants sont concernés

**ABSE**, Léo...81, **282**, 287

**ADAMS**, Gerry...2

**ALEXANDER**, Douglas...198, 204, 763

**ALEXANDER**, Wendy ...490

**ANCRAM**, Michael...305, 309

**ANDERSON**, Donald...570

**BAGEHOT**, Walter...354, 355, 360, 406, 456, 597

**BANHAM**, John...697

**BARNETT**, Joël (Lord) ...233, 552

**BECKETT**, Margaret ...193, 693(s)

**BEITH**, Alan ...733

**BEVAN**, Aneurin ... 73

**BLAIR**, Tony ... 6(s), 80, 196, 204, 207, 220, 275, 295, 326, 354(s), 382(s), 422(s), 432, 447, 491, 510, 518, 528(s), 575, 586, 675, 679, 687, 699(s), 745, 757, 761, 765, 780

**BOGDANOR**, Vernon ... 12, 14, 26, 30, 173, 223, 355(s), 361, 370, 421, 577, 595, 677, 680(s)

**BROWN**, Gordon ...107, 204, 225, 326, 364, 414, 491, 650, 716, 763, 780(s)

**BROWNE**, Des ... 204, 206, 207, 490

**CALLAGHAN**, James ...285(s), 293, 300, 312, 708

**CANAVAN**, Dennis ...468, 762

**COOK**, Robin ...296

**COOKSEY**, David ... 697

**COOPER**, Thomas (Lord) ...595

**CROMWELL**, Olivier ...44, 84

**CUNNINGHAM**, George ...291(s)

**DALYELL**, Tam ...296, 756, 683

**DARLING**, Alistair... 204, 266

**DAVIDSON**, Jane ... 512, 649

**DAVIES**, Ron ...7, 26, 29, 77, 132, 208, 307, 314, 328, 544, 570

**DENNING**, Alfred Thompson (Lord) ...391

**DEWAR**, Donald ...55, 112, 163, 215, 304, 491, 501, 539, 557, 684, 746

**DICEY**, Albert Venn ...12(s), 18, 38, 277, 383, 413, 417, 572, 597

**DIPLOCK**, (Lord) ...391

**DOBSON**, Frank ... 490, 704

**ELIS-THOMAS**, Dafydd ...670, 760, 766

**EVANS**, Gwynfor ...3, 340

**EWING**, Margaret ... 382

**EWING**, Winnie ... 3, 32, 342

**FALCONER OF THOROTON (Lord)** ...196, 217, 407, 684, 695

**FOOT**, Michael ... 289

**GERMAN**, Mike ... 136, 649

**GIDDENS**, Anthony ... 274(s)

**GLADSTONE**, William Ewart ... 1, 72, 331, 577, 678

**GLYN DWR**, Owain ... 68, 70

**GRIFFITHS**, James ... 73, 139

**GUMMER**, John ... 697

**HAGUE**, William ... 20, 305, 684, 688

**HAIN**, Peter ... 139(s), 179, 204, 206, 207, 520, 653

**HARPER**, Robin ... 466

**HAYMAN** Hélène Valerie (Baroness) ... 198

**HEATH**, Edward ... 3, 287, 594

**HENDERSON**, Douglas ... 336

**HESELTINE**, Michael ... 697

**HOME**, Alec Douglas (Lord) ... 296

**HOON**, Geoff ... 197

**HOPE** James Arthur David (Lord) ... 259, 264

**HOWARD**, Michael ... 691

**IRVINE**, Alexander Andrew Mackay (Lord) ... 275, 366, 367, 387, 395, 397, 400, 406

**JENKINS**, Bernard ...380

**JENKINS**, Roy...609

**JONES**, Gareth ... 131

**KELLY**, Ruth ... 511, 706

**KENYON WRIGHT**, Canon (Révérend) ... 35, 730

**KILBRANDON (Lord)** ...3, 281, 344, 426

**KINNOCK**, Neil ... 79, 81, 301, 303, 362, 649

LANGRISH, Michael (Révérend) ... 730  
LEWIS, Saunders ... 88, 339  
LIDINGTON, David Roy ... 689  
LIVINGSTONE, Kenneth ... 490, 491, 704, 706

**M**ACCORMICK, John ... 333(s), 341  
MACDONALD, Margo ... 336, 338, 362  
MAJOR, John ... 5, 445, 697  
MANDELSON, Peter ... 364, 733  
MCCONNELL, Jack ... 36, 107, 115, 326, 454, 484, 490(s), 513, 532, 539, 654  
MCINTYRE, Robert ... 336  
MCLEISH, Henry ... 60(s), 213, 221, 263, 491, 539, 654  
MCLETCHIE, David ... 747  
MICHAEL, Alun ... 131(s), 236, 378, 459, 479, 485, 506, 544  
MILLAN, Bruce ... 296  
MIRALLES, Enric ... 55  
MOORE, Michael ... 107  
MORGAN, Rhodri ... 76, 92, 132, 139, 174, 179, 202, 326, 478(s), 506, 508, 533, 544, 582, 588, 653, 660, 666, 758(s)  
MORRIS, John ... 143, 309, 312  
MURPHY, Paul ... 202

**N**AIRN, TOM ... 357, 779(s)  
NOLAN, Michael Patrick (Lord) ... 105

**O**SMOND, John ... 80, 198, 219, 540

**P**AISLEY, Ian (Révérend) ... 2  
POWELL, Enoch ... 389  
PRESCOTT, John ... 217, 445, 709, 711, 714, 719, 725, 733  
PYM, Francis ... 296

**R**AYNSFORD, Nick ... 711  
REDWOOD, John ... 525  
REID, George ... 64  
REID, John ... 165, 650  
RICHARD, Ivor Seward (Lord) ... 136  
ROCHE, Barbara Maureen ... 711  
ROOKER, Jeff (Lord) ... 711, 724

**S**ALMOND, Alexander Elliot Anderson (dit Alex) ... 107, 198, 225, 304, 338, 459, 473, 582, 657, 685, 749, 761(s)

**S**CARMAN, Leslie George (Lord) ... 409, 414  
SEDLEY, Stephen ... 413  
SEWEL, John ... 166  
SHERIDAN, Tommy ... 468, 762  
SILLARS, Jim ... 337  
SMITH, John ... 6, 77, 274, 362(s)  
STEEL, David ... 370  
STEEN, Anthony ... 694  
STEYN, Johan van Zyl ... 386, 396, 399, 401  
STRAW, Jack ... 198, 399, 607, 682, 689, 710  
SWINNEY, John ... 127

**T**AYLOR, Alan ... 605  
THATCHER, Margaret ... 5, 285, 312, 421, 445, 447, 697  
THOMAS, George ... 308, 312  
TRIPPIER, David ... 733  
TURNBULL, Michael ... 730  
TURNER, Jean ... 762

**W**ADDINGTON, David Charles ... 725  
WAKEHAM (Lord) ... 196  
WALLACE, Jim ... 60, 112  
WALLACE, William ... 39, 198  
WATSON, John ... 733  
WATSON, Mike ... 114(s), 252  
WIGLEY, Dafydd ... 346  
WILSON, Gordon ... 337  
WILSON, Harold ... 1, 3, 73, 280(s), 287, 395, 511  
WOLFE, William ... 336  
WOOLF, (Lord) ... 402  
WYN JONES, Ieuan ... 99, 133, 759

**Y**OUNG, George Samuel ... 365

